Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

UNE VIE PRIVÉE MIEUX RESPECTÉE

UN CITOYEN MIEUX INFORMÉ

Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Octobre 1987

88-01320/

UNE VIE PRIVÉE MIEUX RESPECTÉE

UN CITOYEN MIEUX INFORMÉ

BIBLIOTHÈQUE ADMINISTRATIVE
Ministère des Communications du Québec
Éléments de catalogage avant publication

Commission d'accès à l'information du Québec.
Une vie privée mieux respectée / un citoyen mieux informé: rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels / Commission d'accès à l'information du Québec.-- Québec: La Commission, 1987
x,196 p.
Bibliogr.: 10; 60-62; 183
ISBN: 2-551-08542-X

1. Québec (Province). Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels 2. Droit à la vie privée - Québec (Province) I. Titre II. Titre: Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

A11 A25 R36

Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

UNE VIE PRIVÉE MIEUX RESPECTÉE

UN CITOYEN MIEUX INFORMÉ

Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Octobre 1987

Le contenu de cette publication a été rédigé par
la Commission d'accès à l'information du Québec

Graphiste de la couverture:
Christiane Hébert

Dépôt légal -- 4e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN: 2-551-08542-X

©Gouvernement du Québec

Table des matières

Introduction 5

Chapitre I: Trois années de mise en oeuvre 11

Introduction 11

- Un bilan qui présente certaines difficultés 12
- Brève présentation de la Loi sur l'accès 14

1.) La Loi sur l'accès et le citoyen 18

1.1) Le droit à l'information utilisé de façon appréciable 19

- Des chiffres révélateurs 19
- Une image partielle de la réalité 20

1.2) Des règles qui protègent de l'arbitraire 22

- La Loi établit des règles uniformes 23
- Ces règles favorisent l'ouverture 24

1.3) Un recours efficace en cas de dispute 25

- Le citoyen n'en abuse pas 26
- Le citoyen obtient des résultats 27
- Les demandes de révision ont des motifs sérieux 28

1.4) Des garanties de confidentialité pour le citoyen 30

- Les sondages sur l'intérêt porté à la confidentialité 31
- La protection des renseignements personnels, une dimension importante de la vie privé 35

2.) Les organismes publics et la Loi sur l'accès 37

2.1) Des craintes qui s'estompent 38

2.2) Des avantages que les organismes découvrent 39

2.3) Des règles parfois tatillonnes pour les organismes 41

2.4) Les coûts attribuables à la Loi 42

- La difficulté de les évaluer 42
- Des méthodes à développer et une vigilance à conserver 44

3.) La Commission d'accès et son rôle 45

3.1) La fonction de tribunal de la Commission 45

3.2) Le rôle de surveillance de la Commission 47

- Les autorisations aux chercheurs 48
- Les enquêtes à la suite de plaintes 49
- La surveillance des échanges entre organismes 50
- Les déclarations de fichiers de renseignements personnels 51
- Un programme d'examen du respect de la Loi 52
- L'étude des dispositions inconciliables 56

Conclusion 57

CHAPITRE II: L'expérience de la Commission et l'atteinte des objectifs de la Loi 63

Introduction 63

- Le citoyen au coeur des préoccupations exprimées 63
- Une ouverture aux contraintes de l'Administration 64
- De nouveaux défis 65

1.) Le champ d'application de la Loi 65

1.1) Elargissement au secteur privé? 66

- Une question qui préoccupe de plus en plus 66
- Une réflexion à peine amorcée 68

1.2) Le maintien de l'ensemble des organismes publics dans le giron de la Loi 70

- La possibilité de déléguer pour les petits organismes 70
- Des oublis à réparer 72

1.3) Le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès 74

2.) Le statut et les pouvoirs de la Commission 76

2.1) Un tribunal accessible 78

- Un équilibre essentiel 79
- Une spécialisation utile 79
- Une cohérence avantageuse 80

2.2) La nécessaire autorité de la Commission 81

- La visibilité et l'influence que confèrent des décisions publiques 82
- La seule autorité morale serait insuffisante 83
- La nécessaire cohérence entre diverses fonctions 85

2.3) Quelques ajustements souhaités 86

2.3.1) Les autorisations à des fins de recherche 87

- Une procédure à conserver 87
- Deux exceptions 88

2.3.2) Les demandes abusives 90

2.3.3) Homologation des décisions de la Commission 91

2.3.4) Les appels à des tribunaux supérieurs 93

- Un équilibre délicat, mais essentiel 93
- Une solution différente dans d'autres organismes quasi-judiciaires 94
- Quelques améliorations au statu quo 95

2.3.5) Les poursuites pénales 96

- Un resserrement souhaité 97

2.3.6) La responsabilité d'informer la population 98

- Le répertoire des responsables 99
- Le répertoire des fichiers de renseignements personnels 100
- Un mandat d'information plus explicite 102

3.) L'accès aux documents, un droit à affermir 103

3.1) Les exceptions qui permettent un délai 105

- Les délais protégeant le processus décisionnel 107

3.2) Les renseignements obtenus lors d'enquêtes de police 110

- Un statut particulier nécessaire 111
- Une portée trop large 113

3.3) Les analyses ayant une incidence sur une procédure judiciaire 116

3.4) Les droits à la santé et à la qualité de l'environnement 118

3.5) La formulation et la précision d'une demande d'accès 120

3.6) Le refus de communiquer un document 121

4.) La protection des renseignements personnels: de nouveaux défis 122

- Les principes qui sous-tendent la Loi 123
- Un paysage qui se transforme rapidement 124

4.1) La protection des renseignements personnels à l'ère de l'informatique 127

- Un scénario possible 128

4.1.1) Les identifiants universels 132

- Des numéros bien pratiques 132
- Une sombre perspective 134
- Une réflexion et des solutions urgentes 135

4.1.2) Les réseaux informatiques 136

- Une réalité fuyante 137
- Le besoin d'assujettir ces nouveaux fichiers de renseignements 138

4.1.3) Les couplages informatiques 140

- Une définition nécessaire 141
- Assurer les droits fondamentaux 143

4.2) Des mesures de protection des renseignements personnels à revoir 146

4.2.1) Les échanges de renseignements entre organismes 146

- L'article 67 et la recherche du consentement 149
- Les mandats de gestion administrative 151
- Le registre des échanges de renseignements 154
- Les rectifications à faire suivre 156

4.2.2) La collecte des renseignements personnels 157

- Les exigences liées à la collecte de renseignements personnels 157

- Les renseignements obtenus de banques de données privées 160

4.2.3) La destruction des renseignements qui ne sont plus nécessaires 161

4.2.4) Les enregistrements de consultation 162

5.) La recherche d'un meilleur équilibre entre différents droits 167

5.1) L'intérêt public et la confidentialité des renseignements personnels 169

- Des avantages certains 170
- Des inconvénients non moins certains 171

5.1.1) Les renseignements qui ont un caractère public en vertu d'une loi 173

5.1.2) Les renseignements qui ont un caractère public en vertu de la Loi sur l'accès 175

5.1.3) Les renseignements d'identité consignés dans des rapports d'événements 176

5.2) Les restrictions à l'accès à son dossier personnel 178

5.2.1) Les recommandations et analyses contenues dans un dossier personnel 179

5.2.2) La confidentialité des renseignements concernant un tiers 181

Conclusion 185

Annexe: Les recommandations contenues dans le rapport 191

"Adoptée par les représentants du peuple, à la suite d'un débat public, une loi est l'expression de la volonté commune et non d'une simple volonté administrative. Elle interdit l'arbitraire et contraint l'action gouvernementale. Elle concrétise et consacre un nouveau consensus. Elle a une valeur symbolique et pédagogique que n'ont pas de simples directives. Elle uniformise les pratiques. Elle incite davantage au respect des normes nouvelles. Elle fonde plus solidement la responsabilité et les droits de chacun."

(Rapport Paré) (1)

(1) Ce chiffre, de même qu'ensuite tous les chiffres placés en exposant dans le cours du texte, renvoie aux notes de référence en fin de chapitre.

PRÉSENTATION

En confiant à la Commission d'accès à l'information le mandat de faire une évaluation de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels cinq ans après son adoption, le législateur nous a placés dans la délicate position de devoir aussi en quelque sorte porter un jugement de valeur sur la façon dont la Commission elle-même s'est acquittée de son mandat.

Fort conscients de cette situation un peu inhabituelle, nous avons fait un effort exceptionnel d'objectivité, tout en souhaitant que les personnes intéressées à l'évolution de cette réforme n'hésiteront pas à faire leurs propres observations, le moment venu, de manière à ce que la Loi reflète le plus fidèlement tant les objectifs du législateur que les besoins et exigences des citoyens.

Même si elle est relativement brève, l'expérience de la Commission n'en est pas moins riche, tant en matière d'adjudication qu'en matière de surveillance de l'application de la Loi. L'ensemble du personnel de la Commission a été mis à contribution pour dégager tous les enseignements de cette expérience et fournir ainsi aux membres de

l'Assemblée nationale et au ministre responsable de l'application de la Loi le meilleur éclairage possible sur cette vaste question de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels.

La Commission souhaite donc que ce document puisse servir de référence utile pour l'importante réflexion qui s'amorce sur la meilleure manière de rendre actuels pour le citoyen le droit d'accès à l'information et le droit à la vie privée, tous deux déjà solennellement proclamés dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

Marcel Pépin, président

INTRODUCTION

Le 23 juin 1982, l'Assemblée nationale adoptait la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1).

L'absence d'esprit partisan et une studieuse atmosphère avaient marqué l'étude du projet de loi en Commission parlementaire. L'exceptionnelle unanimité de l'Assemblée nationale à l'égard de la Loi témoignait aussi de sa signification et de son importance. Cette circonstance assez rare, habituellement réservée aux lois modifiant nos institutions ou affirmant des valeurs sociales fondamentales, lui conférait une légitimité et un caractère particuliers. Ces événements servent aujourd'hui à nous rappeler le rapport étroit avec le caractère démocratique de notre société que le législateur y avait vu.

L'entreprise n'avait, en effet, rien de timide. La Loi sur l'accès[2] énonce deux principes: l'accessibilité des documents de l'administration publique et la confidentialité des renseignements que celle-ci détient sur les citoyens. Elle les fait coexister dans un même texte législatif. Elle en confie la garde à un tribunal spécialisé et

en impose le respect à plus de 3 600 organismes publics. De surcroît et assez exceptionnellement, la Loi présente un caractère prépondérant sur les autres lois québécoises, lequel sera devenu entier le 31 décembre 1987.

Il faut dire que l'ampleur de la Loi n'a d'égales que les préoccupations qui la sous-tendent. Les gouvernements des États modernes ont vu leurs responsabilités et leurs champs d'activités s'étendre et se complexifier, au point où le citoyen le mieux averti a toutes les difficultés à porter un jugement éclairé sur la performance de ceux qu'il a élus. Pourtant, ce credo d'un James Madison n'a rien perdu de sa force: "A popular government without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: and a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power knowledge gives".

Parallèlement, le citoyen confie de plus en plus de renseignements personnels aux différentes structures d'un État dont la capacité de recueillir et de traiter l'information s'accroît à un rythme vertigineux. On peut blâmer les excès de l'État-providence, il demeure certain que la décroissance la plus brutale n'aurait que peu d'effets durables sur la profondeur et la diversité des liens qui

unissent maintenant le citoyen à l'Administration. Mais si rien ne l'endigue, une telle connaissance de l'un par l'autre peut saper un des fondements de notre démocratie: l'individu. Celui-ci survit mal sans une sphère d'intimité gardée intacte et dont il peut conserver le contrôle.

Cette réflexion n'est pas nouvelle, pas plus qu'elle ne l'était en juin 1982. La Commission Paré avait déjà, dans son rapport déposé en mai 1981[3], exposé les enjeux. Elle-même avait pu s'inspirer de la réflexion, des lois et de l'expérience d'autres pays tels que les États-Unis, la France, la Suède et la République fédérale d'Allemagne. Ici même, le gouvernement fédéral s'apprêtait à voter une loi similaire[4] et le gouvernement ontarien disposait déjà des résultats d'une vaste étude sur la question[5].

Malgré le prestige de ses auteurs, malgré le caractère rassurant de ses sources et malgré le haut niveau d'accord sur les objectifs, la proposition de loi inquiétait autant qu'elle ravissait. La Commission Paré avait puisé ses recommandations entre autres dans les lois existantes, là où elle avait cru trouver le meilleur. En théorie, sur papier, cela offrait une grande apparence d'unité, mais n'en constituait pas moins du droit nouveau. Les lois, même les plus anciennes que l'expérience a permis de corriger et

d'adapter, présentent souvent quelques effets insoupçonnés. Qu'en serait-il de celle-là qui n'avait aucun passé?

Comment notre système parlementaire et la responsabilité ministérielle s'accommoderaient-ils d'une loi sur l'accès? Tous n'étaient pas partisans d'un autre tribunal administratif. Combien tout cela coûterait-il? A la vitesse où évolue la civilisation de l'information, quels nouveaux défis poserait demain la protection de la vie privée? Et surtout, quelle serait l'utilité réelle d'une telle législation et comment les pratiques et les mentalités évolueraient-elles?

Toutes ces questions et réticences, la Commission Paré les avait elle-même pressenties et c'est pourquoi elle allait proposer à l'Assemblée une mesure tout à fait nouvelle dans notre droit et d'inspiration américaine: l'inclusion dans le corps de la Loi d'une clause quasi crépusculaire. Par cette disposition, l'Assemblée nationale se créait l'obligation d'évaluer périodiquement la Loi sur l'accès afin de décider de son maintien ou de sa modification. La recommandation fut retenue et prit la forme des articles suivants:

> "179. La Commission doit, au plus tard le ler octobre 1987, et par la suite tous les cinq ans, faire au gouvernement un

> rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier.
>
> Ce rapport est déposé dans les quinze jours suivants devant l'Assemblée nationale si elle siège ou, si elle ne siège pas, auprès de son président."
>
> "179.1 La Commission de l'Assemblée nationale désigne, dans les meilleurs délais, la commission qui fera l'étude du rapport sur la mise en oeuvre de la Loi. Dans l'année qui suit le dépôt du rapport à l'Assemblée nationale, la commission désignée doit étudier l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la présente loi et entendre à ce sujet les représentations des personnes et des organismes intéressés."

Le présent rapport répond à l'obligation de l'article 179. Il se présente en deux grands chapitres. Le premier soumet un bilan de tout près de trois années de mise en oeuvre de la Loi (de juillet 1984 au 31 mars 1987)[6]. Quelle a été l'utilité réelle de la Loi sur l'accès et mérite-t-elle d'être maintenue? Bien que des données aussi significatives que souhaitées soient parfois difficiles à tirer d'une période aussi courte, le lecteur devrait pouvoir y glaner des renseignements valables sur ce qu'ont été ces trois années pour la Commission d'accès, pour les organismes publics et pour les citoyens.

Le deuxième chapitre propose une réflexion appuyée sur l'expérience acquise par la Commission d'accès dans tous les domaines de sa juridiction. Le lecteur y est invité à

juger de certaines difficultés d'application de la Loi, à partager des objectifs mieux circonscrits, à mesurer de nouveaux défis et à évaluer la sagesse et l'efficacité des solutions proposées.

Le contenu du présent rapport a mis à contribution l'ensemble des membres, des cadres et du personnel de la Commission. Tous et toutes y ont investi plus que leur temps et leur énergie. Mais aucun de ses éléments n'est pour autant à l'abri de la discussion ni de la controverse.

(1) Information et liberté, Rapport de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, Gouvernement du Québec, 1981, p. 16.

(2) La longueur du titre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels nous oblige à ce raccourci que nous utiliserons dans la suite du texte.

(3) Information et liberté, op. cit., note (1).

(4) Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82, c. 111, annexe 1.
Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82, c. 111, annexe 2.

(5) Public Government for Private People, The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, Government of Ontario, 1980, 812 p.

(6) Bien que la Commission d'accès fut créée dès le 1er octobre 1982, ce n'est qu'à partir du 1er juillet 1984 que les principales dispositions de la Loi entrèrent en vigueur et que les organismes publics eurent à faire face à leurs nouvelles obligations.

CHAPITRE I

TROIS ANNÉES DE MISE EN OEUVRE

INTRODUCTION

La recommandation de maintenir ou d'abroger la Loi sur l'accès doit s'appuyer sur une évaluation aussi complète que possible. Il importe donc de mettre en lumière certains faits et d'en discuter la signification. Les trois années écoulées depuis l'entrée en vigueur des dispositions les plus importantes de la Loi ont, en ce sens, permis d'accumuler certaines statistiques et de déceler certaines tendances propres à la présentation d'un tel bilan.

Cet examen est présenté sous trois angles, chacun plus particulier à l'un des acteurs mis en scène par la Loi sur l'accès. Les questions auxquelles il tente d'apporter des réponses peuvent en définitive se résumer ainsi: Qu'est-ce que la Loi sur l'accès apporte au citoyen? Comment les organismes publics en vivent-ils les exigences? De quelle façon la Commission assume-t-elle le rôle qui lui a été confié?

Un bilan qui présente certaines difficultés.

Malgré le sérieux accordé à l'exercice et la volonté de lui donner un caractère aussi complet que possible, la Commission ne saurait passer sous silence certaines difficultés rencontrées dans la préparation de ce bilan.

D'abord, la période étudiée est bien courte, compte tenu de la variété des enjeux soulevés par la Loi et du nombre de domaines et d'organismes où celle-ci intervient. Il importe de rappeler que la majorité des dispositions de la Loi, d'ailleurs ses plus importantes, ne sont entrées en vigueur qu'en juillet 1984. La période réellement significative de ce bilan est donc d'au plus trois ans et non pas des cinq années d'existence de la Commission.

C'est une bien brève période quand on songe à la nouveauté du droit instauré et à la diversité des organismes visés, mais aussi et surtout, à la complexité du sujet. On ne peut oublier que la Loi sur l'accès équilibre les rapports entre les individus et l'État en matière de droit à l'information. Que ce soit l'État qui désire mieux connaître les citoyens ou l'individu qui aspire à mieux comprendre la chose publique ou à protéger son intimité, les conflits que font naître ces intérêts potentiellement divergents exigent

des solutions réfléchies et dont les répercussions profondes ne se laissent percevoir que lentement.

L'analyse des conséquences de la Loi sur les rapports entre les citoyens et les différentes structures de l'État, la mesure de ses effets dans l'administration publique et l'évaluation des interventions de la Commission ne sont point, non plus, choses faciles à quantifier. Le développement d'outils d'enquête et d'analyse adéquats et leur implantation exigent temps, énergie et expérience. Le rythme effréné qu'ont imprimé à la Commission d'accès et, dans une moindre mesure, aux organismes publics les préparatifs et les premières expériences de mise en oeuvre de la Loi n'ont guère laissé de temps à l'élaboration et à la mise en place de toutes les mesures souhaitables. Le débat sur les meilleures méthodes d'évaluation, qui subsiste toujours aux États-Unis après vingt ans d'existence de lois sur l'accès et sur la vie privée, illustre bien cette difficulté.

Enfin, étant donné la nature des objectifs dont il faut mesurer l'atteinte, des bilans de ce type revêtent obligatoirement un caractère qualitatif. Les sujets retenus pour étude, sans parler de la méthodologie utilisée et des critères d'interprétation favorisés, ont certainement à voir avec les conclusions. La clarté des prémisses importe donc afin de situer le débat et de le rendre intelligible. La

Commission ne peut ainsi laisser oublier la place centrale qu'elle accorde au citoyen dans cet exercice et le lien qu'elle y établit entre les droits reconnus par la Loi sur l'accès et l'approfondissement de la démocratie.

Ces difficultés ne doivent cependant pas nous détourner de la préoccupation d'évaluer la Loi de façon aussi complète et précise que possible et n'enlèvent certainement pas toute valeur à des données quantitatives. Celles que nous présenterons proviennent de sources diverses. La Commission d'accès elle-même a compilé certaines statistiques alors que d'autres proviennent d'études qu'elle a commandées. Il importe aussi de signaler le travail d'enquête du Service de la Loi sur l'accès du ministère des Communications. La période de deux années (juillet '84 à juillet '86) que couvrent les données recueillies par le Ministère, l'étendue des questions abordées et l'importance de l'échantillon retenu parmi les organismes publics en font une source privilégiée d'information.

Brève présentation de la Loi sur l'accès.

Pour le bénéfice des personnes qui n'en ont pas une connaissance approfondie, il est utile, avant d'en aborder le bilan, de faire une brève présentation de la Loi.

La Loi comporte deux volets: l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels. Elle s'applique à quelque 3 600 organismes publics dont les ministères et organismes gouvernementaux, les sociétés d'État, les établissements de santé et de services sociaux et les organismes scolaires et municipaux. Les organismes du secteur privé ne sont pas touchés par cette législation.

Par son premier volet, la Loi consacre le principe de l'accès aux documents des organismes publics. Ce droit est cependant assorti de certaines exceptions appartenant à cinq grandes catégories. Certains renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales, sur les négociations entre organismes publics, sur l'économie, sur l'administration de la justice et la sécurité publique, sur les décisions administratives et politiques et sur la vérification peuvent ne pas être accessibles. La plupart de ces restrictions ont cependant un caractère facultatif et un organisme a alors la discrétion de s'en prévaloir ou non.

Le droit d'accès s'exerce de façon assez simple. Le citoyen adresse sa demande à la personne désignée comme responsable dans l'organisme qui détient le document. Une réponse doit lui être rendue à l'intérieur d'un délai de 20 jours. Un refus de rendre le document accessible doit

indiquer la disposition spécifique de la Loi qui le motive. La personne qui essuie un tel refus peut, dans les trente jours, demander à la Commission d'accès de réviser la décision de l'organisme.

A l'inverse du précédent, le volet "protection des renseignements personnels" consacre le principe de leur confidentialité. Celle-ci est garantie par des exigences précises en matière de cueillette, de conservation et de traitement des renseignements personnels. La personne concernée y est aussi assurée d'un droit à l'accès et à la rectification de renseignements à son sujet. Celui-ci s'exerce d'une manière identique à celle décrite plus haut. Un refus ouvre aussi, de la même façon, un recours auprès de la Commission.

Afin que celle-ci puisse exercer ses fonctions dans un contexte d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, les membres de la Commission sont nommés sur résolution de l'Assemblée nationale, approuvée par les deux tiers de ses membres. Leur mandat est de cinq ans, renouvelable une seule fois. Ils ne peuvent être destitués qu'avec l'approbation d'au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

La Commission a pour fonction de trancher les litiges entre citoyens et organismes publics pouvant survenir à la suite d'une décision d'un responsable à l'égard des droits d'accès ou de rectification prévus dans la Loi. Elle joue ce rôle à l'exclusion de tout autre tribunal et détient tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction. Elle peut rendre toute ordonnance nécessaire au respect des droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit. Ses décisions sont finales sur les questions de fait, mais peuvent faire l'objet d'un appel devant trois juges de la Cour provinciale sur toute question de droit ou de compétence.

La Commission a également pour fonction de surveiller l'application de la Loi et, au besoin, de faire enquête sur son fonctionnement et son observation. C'est surtout la protection des renseignements personnels que visent ces autres pouvoirs. Ils portent donc davantage, mais non pas exclusivement, sur le respect des exigences de la Loi à l'égard de la cueillette, de la conservation et du traitement de ces renseignements. La Commission doit ainsi donner des autorisations à des chercheurs dont le projet exige la communication de renseignements personnels détenus par des organismes publics. Elle enquête à partir de plaintes formulées par des citoyens. Elle contrôle les échanges de renseignements personnels entre organismes publics et prépare des

avis au gouvernement dans les cas où de tels échanges doivent être autorisés par celui-ci. Elle peut enfin émettre des directives ou des ordonnances à l'égard de la gestion des renseignements personnels détenus par les organismes publics.

1.) LA LOI SUR L'ACCES ET LE CITOYEN

Pour une législation qui se veut garante de la qualité de la démocratie et de la défense de droits fondamentaux, l'utilisation qu'en fait la population apparaît, à première vue, une preuve par excellence de son utilité et de sa pertinence. Ce n'est certes pas la seule façon de l'évaluer; le rôle de chien de garde que la Loi joue et les changements profonds d'attitude qu'elle exige parfois doivent aussi être considérés. Mais il est raisonnable de croire, en effet, qu'un recours plus ou moins fréquent par le citoyen à des mécanismes prévus par la Loi, indique la présence réelle d'un problème et la nécessité qu'il y avait d'y apporter remède.

1.1) Le droit à l'information utilisé de façon appréciable

Des chiffres révélateurs.

Quel est l'intérêt de la population à l'égard des documents des organismes publics? Sur ce point, l'enquête du Service de la Loi sur l'accès du ministère des Communications présente des chiffres révélateurs[1]. On a demandé aux responsables de l'application de la Loi sur l'accès d'indiquer le nombre de demandes qui avaient été acheminées à leur bureau et qu'ils avaient dû traiter eux-mêmes. Du 1er juillet 1984 au 30 juin 1985, ce nombre était de 2 181 demandes pour un peu plus de 900 répondants[2]. Du 1er juillet 1985 au 30 juin 1986, 4 306 demandes ont ainsi été reçues par les quelque 800 responsables ayant participé à l'enquête[3].

Une extrapolation de ces données à l'ensemble des organismes permet d'évaluer à environ 6 000, pour la première année, et à plus de 12 000[4], pour la seconde année, les demandes portées à l'attention des responsables de l'application de la Loi. De façon conservatrice, en se fondant sur leur rythme d'accroissement d'une année à l'autre, il faut alors parler d'au moins 30 000 demandes considérées par les responsables des 3 600 organismes publics depuis trois ans.

Une image partielle de la réalité.

L'interprétation de ces chiffres mérite cependant quelques remarques importantes. La première vient du fait que ces statistiques ne comprennent que les demandes acheminées aux responsables et traitées par eux. Il importe donc de ne pas les confondre avec la totalité des demandes d'accès qui ont pu être adressées aux organismes.

Plusieurs raisons permettent de croire que l'intérêt des citoyens à l'égard de leur dossier personnel ou d'un document administratif est plus grand encore. D'une part, les pratiques varient d'un organisme à l'autre, leurs structures diffèrent et, selon les responsables, la Loi sur l'accès n'y est pas nécessairement appliquée de la même façon sur le plan administratif. Ainsi, plusieurs responsables ont préféré faire connaître les principes de la Loi aux différents paliers de leur organisme, encourager le traitement des demandes ne posant aucun problème à ces niveaux et se réserver celui des cas difficiles ou des refus.

D'autre part, de nombreux organismes avaient déjà développé une tradition d'ouverture aux demandes des citoyens. Le monde municipal est le plus souvent cité à cet égard. Dans ces milieux, où la Loi a simplement confirmé les

pratiques antérieures à l'endroit de certains types de demandes, il n'est nul besoin de référer toutes les requêtes au responsable et de nombreux employés sont en mesure de les traiter.

Enfin, le pourcentage très élevé de répondants qui disent n'avoir reçu aucune demande (81%) appuie d'autant cette assertion, à l'effet que le nombre de demandes d'accès à l'information soit supérieur à celui qu'on extrapole des résultats de l'enquête du ministère des Communications[5]. En effet, que la totalité des demandes aient été reçues par moins de 20% des organismes ne peut que laisser songeur. Il est certes normal que le niveau des demandes varie d'un secteur à l'autre et d'un organisme à l'autre. Mais on ne peut imaginer, par exemple, que parmi les 221 répondants du réseau des affaires sociales, 33 organismes aient reçu 527 demandes alors que les 188 autres n'auraient absolument rien reçu. De même, dans le réseau de l'éducation, comment concevoir que 152 répondants n'aient rien reçu alors que 42 responsables disent avoir traité 2 188 demandes?[6]

La Commission est d'avis que ces statistiques mettent en évidence la variété des pratiques d'un organisme à l'autre bien plus qu'elles ne permettent de situer précisément la totalité des demandes d'accès et le pourcentage des organismes soumis à des demandes. Ces chiffres n'en

démontrent pas moins un intérêt marqué de la population. Que la Loi ne soit pas encore parfaitement connue des citoyens et que chacune de leurs demandes soit traitée ou non par les responsables de son application, il apparaît certain que le nombre de demandes d'information logées auprès de l'ensemble des organismes publics soit considérablement plus élevé que les 30 000 demandes directement soumises aux responsables.

1.2) Des règles qui protègent de l'arbitraire

L'intérêt de mesurer le nombre de demandes traitées par les responsables et d'évaluer plus globalement celui de toutes les demandes acheminées aux organismes publics est réel. Mais il importe d'aborder la question sous un autre angle aussi. L'objectif principal de la Loi sur l'accès n'était pas de créer artificiellement un accroissement de demandes d'information. Son but était plutôt d'assurer que certains droits soient clairement reconnus, gardés à l'abri de l'arbitraire et que leur usage soit garanti et balisé.

La Loi établit des règles uniformes.

En effet, la Loi fournit un cadre (procédure de traitement, délais de réponse, etc) et des critères auxquels tous les employés de tous les organismes publics et tous les citoyens peuvent et doivent maintenant se référer. Cette nouvelle réalité favorise un traitement uniforme, rationnel et prévisible des demandes. Il est certain que les citoyens demandant accès à des dossiers de l'administration publique ne connaissent pas tous la Loi. Mais il est sûr, aussi, qu'un nombre grandissant de demandes se fondent consciemment sur la Loi ou sont traitées dans ce cadre par les organismes. Les chiffres mentionnés précédemment et les quelque 4 000 demandes de renseignements téléphoniques reçues annuellement par la Commission en témoignent éloquemment.

La Loi sur l'accès offre donc une garantie importante. Le citoyen obtient satisfaction ou bien, s'il y a motif de refus, sa demande est obligatoirement référée au responsable. Les divers mécanismes de la Loi entrent alors en jeu.

Ces règles favorisent l'ouverture.

Les résultats de l'enquête du Service de la Loi sur l'accès du ministère des Communications présentent donc un intérêt particulier à cet égard. De juin 1984 à juillet 1985, 61% des demandes d'accès à des documents administratifs et 70% des demandes d'accès à un dossier personnel avaient reçu une réponse positive des responsables[7]. Pour la période comprise entre juin 1985 et juillet 1986, ces pourcentages passent respectivement à 84% et 83%[8].

Il est d'une part intéressant de noter qu'une proportion très importante de demandes potentiellement plus délicates et plus complexes reçoivent une réponse positive des responsables. En l'absence des critères qu'offre la Loi sur l'accès, il est loin d'être sûr qu'un résultat aussi positif eût été obtenu.

D'autre part, l'évolution d'une année à l'autre démontre bien l'assurance que prennent les responsables et l'influence positive de la jurisprudence de la Commission. Il fallait s'attendre, au début, à des hésitations et à une certaine prudence de la part des responsables à l'égard de l'interprétation des dispositions de la Loi. Il est donc encourageant de constater que les quelques années

d'expérience acquises et les décisions rendues par la Commission ont permis d'éclairer certaines questions et, surtout, de le faire en favorisant une plus grande ouverture. Il faut souligner enfin que plus de 90% des demandes ont pu être traitées par les responsables à l'intérieur du délai de 20 jours fixé par la Loi[9].

On ne peut, cependant, éviter de s'interroger sur le sort des demandes d'accès, nombreuses à n'en pas douter, qui ne sont pas encore traitées dans le cadre de la Loi. L'hypothèse d'une méconnaissance persistante de la Loi par la population et d'une opposition de la part de nombreux organismes aux principes qu'elle défend ne peut être écartée facilement.

1.3) Un recours efficace en cas de dispute

Tel que la Loi le reconnaît, des motifs de refus peuvent être opposés à des demandes d'accès. Partiel ou complet, un refus ouvre automatiquement la possibilité d'un recours auprès de la Commission d'accès. Si elle est d'avis que le motif invoqué n'est pas fondé ou non prévu par la

Loi, celle-ci doit alors renverser la décision du responsable et ordonner à l'organisme de communiquer le document d'abord refusé.

Le citoyen n'en abuse pas.

Soulignons, au départ, que les responsables qui ont appliqué les règles prévues par la Loi semblent généralement être demeurés assez convaincants auprès des demandeurs envers qui ils devaient motiver un refus. Le pourcentage des demandes refusées aboutissant à une requête en révision est, en effet, relativement bas. Les statistiques du ministère des Communications au sujet du nombre de refus et l'évaluation faite du nombre total de demandes acheminées aux responsables pour les trois années d'application de la Loi, permettraient d'établir qu'environ 4,000 d'entre elles furent totalement ou partiellement refusées durant cette période. Pendant ce temps, la Commission recevait 650 demandes de révision.

Compte tenu de la gratuité du recours, de sa relative simplicité et de l'obligation faite aux organismes de joindre aux motifs d'un refus les indications nécessaires à une demande de révision à la Commission, il faut sans doute

se réjouir d'une proportion aussi raisonnable. Outre qu'elle témoigne du sérieux du travail de nombreux responsables, elle indique que le citoyen fait preuve d'une grande maturité dans l'exercice de ses droits, malgré la frustration qu'engendre nécessairement un refus. Plus négativement, cependant, il faut soupçonner que de nombreuses demandes ne sont malheureusement pas encore traitées dans le cadre de la Loi. Dans ces circonstances, les citoyens qui essuient un refus sont laissés dans l'ignorance des droits que la Loi leur reconnait et d'un recours qu'ils auraient peut-être utilisé.

Le rôle de tribunal de la Commission n'en demeure pas moins essentiel pour le citoyen. Les résultats de ses décisions, la nature des conflits qui lui ont été soumis et le rôle incitatif de sa seule existence en témoignent abondamment.

Le citoyen obtient des résultats.

Au strict plan des résultats obtenus grâce aux décisions de la Commission, sept fois sur dix les demandeurs ont marqué un gain sur ce que l'organisme avait d'abord décidé de leur transmettre. En ces sept occasions, les citoyens

obtenaient tout ce qu'ils avaient demandé à cinq reprises et une partie seulement de ce qu'ils espéraient à deux reprises.

Si les proportions qui viennent d'être citées semblent tellement donner raison aux demandeurs, c'est que quatre fois sur dix, quand ceux-ci eurent signifié leur détermination à saisir la Commission, l'organisme a décidé de revoir sa décision et a transmis les documents demandés. Cela démontre assurément la fragilité des droits des citoyens dans ce domaine, la persistance au sein d'organismes publics d'attitudes nettement défavorables à la circulation de l'information et, dans certains cas sans doute, la grande tentation de protéger l'intérêt de l'organisme contre l'intérêt public. Mais cela met aussi clairement en évidence le rôle incitatif joué par la seule existence d'un recours auprès de la Commission.

Les demandes de révision ont des motifs sérieux.

Une recension des demandes de révision soumises à la Commission démontre, sauf exception bien sûr, leur indéniable intérêt et le sérieux qui les animait. A titre indicatif, que l'on juge de la liste suivante:

- procès-verbaux de nombreuses séances de conseils d'administration d'organismes;
- rapports d'évaluation ou d'enquête sur des questions telles que l'évaluation des coûts de rénovation du Colisée de Québec, l'administration municipale de St-Pierre (I.O.), l'industrie du vêtement et de la fourrure, la curatelle publique;
- documents relatifs à des politiques telles que celle sur l'embauche des minorités ethniques à la C.U.M.;
- dossiers de condamnation au sujet de la détention d'aliments impropres à la consommation et rapports d'évaluation sur des problèmes d'alimentation en eau potable;
- dossiers sur les conséquences d'une politique de libre-échange;
- rapport d'enquête du Conseil de la magistrature à la suite d'une plainte portée contre un juge;
- listes de fournisseurs;
- documents relatifs à des subventions, etc.

Il est évident que l'absence d'un recours simple et gratuit aurait, dans tous ces cas, laissé le citoyen démuni et perdant. Ce qui est plus difficile à mesurer, mais que l'on doit soupçonner, c'est le nombre de refus qui se seraient ajoutés à ceux-là, n'eut été de l'existence même de

ce tribunal et de ses pouvoirs. Le nombre de modifications de la décision initiale d'un organisme à la suite d'une demande de révision logée auprès de la Commission permet certainement de croire, tel que nous le verrons plus loin, qu'il aurait été plus élevé. La connaissance et le respect de la Loi par les organismes publics n'auraient pas, de l'avis de la Commission, atteint le niveau actuel sans son rôle et ses pouvoirs de tribunal administratif.

1.4) Des garanties de confidentialité pour le citoyen

L'article 5 de la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q. c. 12) garantit à tous les citoyens le respect de leur vie privée. Compte tenu de ce que nous apprennent les sondages d'opinion en Europe, aux Etats-Unis, au Canada et au Québec sur cette question, ce choix semble avisé. Partout et dans des proportions élevées, les gens accordent une très grande importance au respect de leur vie privée et rangent cette valeur aux premières places. Il vaut la peine de jeter un coup d'oeil sur certains résultats de sondages réalisés au Canada.

Les sondages sur l'intérêt porté à la confidentialité.

Un omnibus Gallup commandé par le ministère des Transports et Communications de l'Ontario a été tenu auprès de 1 086 résidents de cette province en 1981[10]. A une question sur l'importance relative de 13 enjeux reliés aux innovations technologiques, la première place fut donnée par 63% des répondants au caractère privé et confidentiel des renseignements personnels. Elle a aussi démontré que 52% des répondants pensaient que les deux niveaux de gouvernement étaient susceptibles d'envahir leur vie privée.

Un sondage de Bell Canada, en 1981, à partir d'un échantillon représentatif de la population adulte canadienne et portant sur ses attitudes à l'égard de changements technologiques introduits par l'informatique, révélait que 64% des répondants étaient préoccupés par la détention de renseignements personnels dans les mémoires d'ordinateurs[11].

A partir d'entrevues de groupes réalisées en 1982 par la firme de marketing Ash and Quelch et portant sur les services rendus possibles par la télévision interactive, les auteurs révélaient que la crainte exprimée le plus fréquemment avait trait à l'invasion de la vie privée[12].

Une étude menée par Neil Vidmar, en 1983 et encore une fois pour le compte du ministère des Transports et Communications de l'Ontario, s'adressait à un échantillon de 210 familles canadiennes résidantes de la ville de London[13]. Utilisant une technique d'entrevues et entourée de précautions méthodologiques importantes, cette recherche poursuivait des objectifs beaucoup plus étendus et raffinés que les précédentes.

En plus de comparer l'importance de la protection de la vie privée à d'autres enjeux, le sondage visait à mieux définir ce que signifie concrètement cette notion aux yeux des gens, à découvrir envers quelles organisations leur confiance est réduite à cet égard, à connaître leurs expériences d'atteinte à la vie privée et leurs attentes quant à une intervention législative.

Il serait trop long ici de reprendre toutes les conclusions significatives de l'étude. Soulignons cependant la préoccupation très élevée des gens à l'égard de la protection de la vie privée. Cet enjeu a obtenu un meilleur score que la réduction des armements nucléaires, la liberté de parole, la liberté de la presse et l'égalité des sexes. Soixante-huit pour cent des répondants croient que la qualité de la vie privée s'est dégradée depuis dix ans et 62% d'entre eux se disent préoccupés par les dangers qui

menacent cette valeur. Les gouvernements ne jouissent pas d'une confiance absolue à l'égard de l'utilisation qu'ils font des renseignements personnels (49% ont des craintes à ce sujet). On pense généralement que les organisations recueillent plus d'information personnelle que nécessaire. Pourcentage très élevé, 27% des répondants se sont crus victimes d'une ou plusieurs atteintes à leur vie privée depuis les dix dernières années.

L'analyse des réponses données aux questions visant à faire préciser ce que signifie la notion de vie privée semble indiquer que les gens sont préoccupés avant tout par leur ignorance de l'information détenue à leur sujet et par l'utilisation qui peut en résulter. Sans égard à la décision que prendrait chaque individu, c'est son droit de connaître et de contrôler l'information qu'on détient à son sujet qui primerait.

Soulignons enfin que 72% des répondants favorisent une intervention législative du gouvernement à l'égard de la protection de la vie privée.

Un autre sondage d'importance fut réalisé en 1984 par le Contemporary Research Center pour le compte de la Royal Bank of Canada[14]. Cette recherche s'est très largement inspirée de la méthodologie utilisée par Vidmar en 1983 et a

réutilisé une grande partie du questionnaire. Différence importante, cependant, l'échantillon pancanadien est de 2 073 et le nombre de répondants est de 2 000. Le niveau de précision d'un tel sondage, sans égard à d'autres problèmes méthodologiques, est très élevé: de l'ordre de 2 à 3% de marge d'erreur.

Sur les points comparables au sondage effectué à London, les résultats ne sont pas contradictoires et ne révèlent pas de divergences significatives. Ainsi, la protection de la vie privée, comparée à d'autres enjeux, se classe à un rang élevé et est considérée très importante par 88% des répondants. Trente et un pour cent des répondants croient que cet enjeu est le plus important ou le deuxième plus important, le plaçant ainsi en quatrième place parmi une liste de sept choix. La création d'emplois, la prévention du crime et le contrôle de l'inflation le précèdent avec respectivement 55%, 46% et 33%.

A ce chapitre, une comparaison absolument symétrique est impossible entre les deux sondages. Vidmar avait élaboré deux séries de questions; la première exigeait que l'on situe l'importance de la protection de la vie privée parmi des enjeux factuels et bien connus, alors que la deuxième utilisait des valeurs sociales comme point de comparaison. L'étude commandée par la Banque Royale n'a retenu que sept

sujets parmi les deux séries de questions et les a intégrés en une seule. Malgré cette difficulté, il n'apparaît pas y avoir de divergences significatives entre les réponses données aux deux sondages. En effet, en tant que valeur, la protection de la vie privée vient en tête dans les deux sondages. Comparée à des enjeux concrets, elle vient en quatrième place dans les deux cas, devancée par les mêmes éléments (chômage, inflation et crime).

Au niveau de la signification de vie privée, les deux questionnaires ont suffisamment de différences pour qu'il soit difficile de les comparer symétriquement. Mais ici encore, les réponses semblent indiquer que les gens accordent une grande importance à leur capacité de connaître et de contrôler l'utilisation des renseignements qui les concernent.

La protection des renseignements personnels, une dimension importante de la vie privée.

L'inclusion de la notion de vie privée dans la liste des droits fondamentaux paraît donc s'appuyer sur un large consensus social. Le chapitre III de la Loi sur l'accès s'emploie justement à circonscrire un aspect de la vie

privée, celui de la confidentialité des renseignements personnels concernant la population et détenus par les organismes publics. Ce n'est pas toute la vie privée, loin de là, et il est nécessaire de rappeler cette importante nuance. La notion de vie privée concerne plusieurs questions, telles que la surveillance électronique ou le dépistage obligatoire de certaines maladies ou habitudes, que la Loi sur l'accès ne vise absolument pas. Mais on ne peut nier que la protection de l'information concernant des individus en constitue une facette essentielle. Volontairement ou à contrecoeur, à plusieurs reprises au cours de sa vie, chacun de nous aura livré à l'État des renseignements sur sa personne.

Le chapitre suivant consacrera une partie importante à cette problématique. Il suffisait ici de mettre en évidence l'intérêt que les citoyens portent à cet aspect particulier de la Loi et que la nature d'une grande proportion des demandes d'accès est venue confirmer. En effet, près de la moitié des demandes compilées par le sondage du ministère des Communications avaient trait à un dossier personnel[15]. A peu de choses près, nous trouvons la même proportion dans les demandes de révision faites à la Commission.

2.) LES ORGANISMES PUBLICS ET LA LOI SUR L'ACCÈS

Au moment de son adoption, la Loi sur l'accès a créé un certain émoi au sein des organismes publics. Si d'aucuns voyaient la Loi d'un bon oeil, plusieurs craignaient être livrés pieds et poings liés à la curiosité populaire et se voyaient paralysés dans leur fonctionnement par des règles de confidentialité inapplicables. La prépondérance de la Loi, l'autorité d'une Commission encore inconnue, le respect de nouvelles procédures et la difficile interprétation du texte législatif créaient des irritants que l'entrée en vigueur très progressive de ses dispositions adoucissait à peine. On invoquait aussi les coûts d'implantation, la rareté des ressources et le détournement des organismes de leurs missions prioritaires.

Ces craintes avaient une légitimité certaine et ont influé grandement sur la décision de prévoir de façon explicite et précise l'évaluation périodique de l'application de la Loi sur l'accès. Les lignes qui suivent présentent donc certaines données permettant de vérifier l'acuité des craintes exprimées et d'en évaluer la persistence.

Afin de disposer de données aussi complètes que possible sur la situation des organismes à l'égard de la Loi

sur l'accès, la Commission a cru utile de commander à une firme spécialisée une enquête auprès d'un échantillon d'organismes[16]. L'Institut québécois d'opinion publique a tenu neuf rencontres de discussion à Québec et à Montréal de décembre 1986 à janvier 1987. Ces rencontres ont permis de recueillir les points de vue d'environ 70 responsables d'organismes dans le cadre d'entrevues semi-structurées. Le présent bilan se fonde aussi sur des données recueillies lors des sondages du Service de la Loi sur l'accès du ministère des Communications[17] et sur une étude commandée par ce dernier à la firme Contrefort Inc., au sujet des coûts d'implantation et d'opération de la Loi[18].

2.1) Des craintes qui s'estompent

Une première constatation générale, la plus importante sans doute, c'est qu'on a appris à vivre avec la Loi. Celle-ci ne s'est pas avérée aussi onéreuse qu'on l'avait d'abord craint. Le nombre de demandes d'accès n'a pas fait le bond vertigineux qu'on attendait. Malgré la tendance qu'on lui prête en faveur des demandeurs, on est généralement satisfait de la cohérence et de la clarté des décisions de la Commission. L'expérience acquise (76% des responsables sont en poste depuis plus d'une année, dont 42% depuis plus

de deux ans)[19], la jurisprudence de la Commission et de bons services d'information ont aussi facilité l'interprétation des dispositions de la Loi.

Certaines données recueillies par le ministère des Communications confirment d'ailleurs de manière factuelle ces opinions émises par des responsables. En effet, 90% des demandes d'accès peuvent être traitées à l'intérieur du délai prévu de 20 jours[20]. Plus de 85% des répondants disent que la Loi ne leur crée plus de grandes difficultés administratives[21]; quand elle le fait, c'est surtout à cause de la difficulté de trancher en faveur ou non de l'accès. Enfin, les responsables ne paraissent pas surchargés par la Loi, puisque 95% d'entre eux n'y consacrent pas plus de 10% de leur tâche[22].

2.2) Des avantages que les organismes découvrent

Certains responsables ne craignent d'ailleurs pas d'identifier des répercussions positives de la Loi. Le fait de disposer d'une série de critères établis, pour décider du caractère accessible ou non de documents, facilite souvent les rapports avec les citoyens et permet d'adopter des attitudes constantes, rationnelles et équitables. Dans le

domaine de la protection des renseignements personnels, de l'avis de plusieurs, la Loi a fourni des balises qui manquaient parfois et permis de sensibiliser davantage les employés à cette responsabilité. Sur le plan administratif, enfin, certaines des obligations créées par la Loi ont favorisé une meilleure gestion documentaire grâce à l'inventaire auquel il a fallu procéder, au plan de classement qu'il a fallu élaborer, aux règles de circulation qu'il a fallu établir, aux mesures de sécurité qui ont dû être affermies, etc.

Les chiffres du ministère confirment d'ailleurs ces opinions émises par des responsables. En effet, 43% des répondants admettent que la Loi a modifié leur attitude à l'égard de l'accès aux documents et ce pourcentage monte à 62% quand il s'agit de mesurer des changements à l'égard de la protection des renseignements personnels[23].

Ces changements ont-ils été perçus négativement ou positivement? Seulement 15% de l'ensemble des répondants croient qu'ils ont été négatifs. Par type d'organismes, cependant, les ministères viennent en tête et partagent ce point de vue à 43%[24]. Un surcroît de travail, un abus de contrôles, les tâches administratives, les largesses des règles d'accès, des attitudes d'autocensure dans les écrits

du personnel et les coûts sont les principales raisons qu'on invoque.

2.3) Des règles parfois tatillonnes pour les organismes

La critique la plus fréquente et la plus unanime porte sur la tendance paperassière et quelquefois tatillonne de certaines dispositions de la Loi, particulièrement celles visant la protection des renseignements personnels. C'est tout à l'honneur des organismes publics d'être attentifs à débusquer les sources de dépenses inutiles.

Certes, les motifs profonds et la pertinence de certains contrôles peuvent parfois paraître moins évidents à ceux qui vivent la Loi dans le camp des organismes. Mais la préoccupation demeure louable et la Commission a pu constater, à maintes reprises, que l'expérience quotidienne des responsables en faisait des conseillers avisés. Chose certaine, les critiques formulées à cet égard ne remettent pas toujours en cause les principes et les objectifs de la Loi. Une partie importante du chapitre suivant présentera en conséquence des allégements de cette nature.

2.4) Les coûts attribuables à la Loi

La difficulté de les évaluer.

Au chapitre des dépenses, la Commission serait bien mal venue de prétendre que l'implantation et l'observance de la Loi par les organismes n'ont rien coûté. Il importe cependant de situer la discussion dans un contexte global. S'il est facile de chiffrer des coûts de photocopie, il devient plus difficile de mesurer ce qu'une démocratie vivante et informée permet à la société d'économiser. Les Américains, malgré une expérience de 20 ans dans ce domaine, en débattent encore. Cette expérience a cependant permis aux défenseurs du Freedom of Information Act d'accumuler de nombreux exemples où le droit à l'information a permis de débusquer et de faire cesser le gaspillage.

Mais là n'est pas la seule difficulté. Etablir un bilan des dépenses associées à la Loi de façon standardisée et fiable en constitue une autre. Les résultats de l'étude commandée à la firme Contrefort par le Service de la Loi sur l'accès du ministère des Communications sont éloquents à ce sujet[25]. En résumé, on y dit être incapable actuellement

de tirer des conclusions sur les coûts et les bénéfices monétaires de la Loi. Laissons-leur d'ailleurs la parole:

> "Les responsables des organismes sont mieux placés que quiconque pour connaître les coûts d'implantation et évaluer les coûts d'application de la loi. Les chiffres qu'ils nous ont fournis ne sont cependant que des estimations. Très souvent ils étaient incapables de préciser les coûts ventilés par fonction.
>
> Effectivement, les coûts reliés à la Loi d'accès sont à peu près impossibles à comptabiliser et cela pour plusieurs raisons. Ils se retrouvent disséminés dans l'organisation. Ils touchent toutes les facettes de l'information (...) Ils ne peuvent pas facilement être isolés des dépenses que l'organisme aurait engagées de toute façon (...)
>
> En principe, plus l'organisme a une information bien structurée et bien gérée, plus les coûts reliés à l'application de la Loi peuvent apparaître marginaux. Plus sa taille est réduite et moins sa gestion est sophistiquée, plus les contraintes de la Loi peuvent apparaître lourdes et inutilement complexes (...)
>
> Il importe par ailleurs de retenir que les coûts fixes sont plus importants que les coûts variables et qu'au total ceux-ci ne sont pas appelés à varier dans les mêmes proportions que l'accroissement du volume des demandes. Avec l'accroissement des demandes, les coûts par demande d'accès devraient donc aller en diminuant. Par contre, l'accroissement des tarifs n'absorbera que marginalement les coûts fixes inhérents à la Loi[26]."

Des méthodes à développer et une vigilance à conserver.

Ce constat sur la grande difficulté, voire l'impossibilité dans le contexte actuel, de mesurer avec une précision acceptable les coûts d'implantation et d'opération de la Loi, ne doit cependant pas servir de prétexte à une insouciance totale à cet égard. Au contraire, il pourra être nécessaire de développer des méthodes d'enquête et de calcul appropriées. Elles devront certainement tenir compte des économies indirectes permises par l'application de la Loi sur l'accès: l'ouverture incite à la vigilance. Des économies directes pourraient aussi être mesurées: de nombreux responsables ont dit que la Loi avait favorisé chez eux un assainissement des méthodes de gestion documentaire.

Il est essentiel, aussi, que la Commission demeure très attentive aux conséquences des diverses procédures imposées aux organismes et soit constamment à la recherche des solutions qui assurent l'atteinte des objectifs de la Loi dans un rapport qualité-prix optimal. Les recommandations contenues dans ce rapport sont toutes marquées par cette préoccupation d'efficience.

3.) LA COMMISSION D'ACCÈS ET SON RÔLE

La Commission a déjà présenté le bilan de ses activités dans ses rapports annuels[27] et il serait inutilement répétitif de refaire ici l'exercice en détail. Il sera par contre instructif de présenter certaines données de façon consolidée et, surtout, de faire valoir la manière dont la Commission a conçu son rôle à l'égard de certaines questions importantes.

3.1) La fonction de tribunal de la Commission

De juillet 1984 au 31 mars 1987, 631 demandes de révision ont été logées auprès de la Commission. De ce nombre, 109 dossiers n'étaient toujours pas réglés au moment de la compilation. Parmi les 522 dossiers fermés, 316 avaient fait l'objet d'une décision, les autres ayant donné lieu à des désistements. La très grande majorité de ceux-ci sont la conséquence d'une décision des organismes ayant accepté de remettre aux demandeurs les documents en litige avant la tenue d'une audition.

Il vaut la peine, par ailleurs, de noter l'accroissement de la productivité de la Commission en matière de révision: alors que 43 décisions avaient été rendues durant les premiers six mois d'application de la Loi, 110 l'ont été en 85/86 et 163 en 86/87.

Plus de 52% des décisions de la Commission furent rendues à l'intérieur d'un délai de deux mois de la date de réception d'une demande. Plus de 72% le furent en moins de quatre mois. Étant donné la nature même des litiges qu'elle doit trancher, la Commission a toujours eu conscience de la grande importance de procéder aussi rapidement que possible. Le citoyen qui demande accès à un document en a habituellement un besoin assez immédiat, sinon urgent. La Loi n'aurait qu'une utilité apparente si l'obtention d'un document, grâce à la procédure de révision, exigeait des délais propres à faire perdre toute valeur à l'information recherchée. Malgré cette volonté, il faut cependant reconnaître que c'est malheureusement quelquefois le cas.

Le nombre des demandes de révision a aussi connu une augmentation supérieure à l'accroissement de la productivité de la Commission. C'est pourquoi la quantité de dossiers non réglés en fin d'année n'a cessé d'augmenter. Si une telle tendance n'est pas contrée, inéluctablement, les délais imposés aux citoyens s'allongeront. Certains facteurs

laissent cependant espérer un renversement de la situation. D'une part, le rythme de réception de demandes de révision tend à se stabiliser, sans doute un effet de l'établissement d'une jurisprudence de mieux en mieux connue des organismes. D'autre part, une attention particulière est portée par la Commission aux problèmes susceptibles d'allonger la procédure inutilement. Ainsi, dans la mesure du possible, on s'assure que les documents ou parties de documents en litige sont bien identifiés et qu'ils seront disponibles lors de l'audition. Dans certaines circonstances, aussi, la tenue d'une conférence préparatoire s'avère utile. Sur ce point, donc, les résultats sont encourageants.

3.2) Le rôle de surveillance de la Commission

En plus de sa fonction de tribunal, la Commission a aussi la responsabilité d'assurer le respect général de la Loi et, plus particulièrement, à l'égard de la protection des renseignements personnels. Les trois premières années d'application de la Loi ont permis à la Commission de jeter les bases de son intervention en cette matière. Il faut avouer qu'une connaissance approfondie des organismes assujettis à la Loi et de leurs pratiques manquait cruellement. Quels renseignements personnels les divers organismes

détiennent-ils? Quel usage en font-ils? Quel est le niveau de circulation des renseignements entre organismes de même réseau et entre organismes publics en général? Ce ne sont là que quelques-unes des nombreuses questions que la Commission s'est astreinte à élucider. L'atteinte de ces objectifs lui permettra maintenant de jouer un rôle beaucoup plus actif dans le domaine de la protection des renseignements personnels.

Les autorisations aux chercheurs.

Malgré ces difficultés, la Commission s'est acquittée d'un grand nombre de ses responsabilités reliées au chapitre III de la Loi. Ainsi, elle a reçu d'organismes et de chercheurs 132 demandes d'autorisation de communication de renseignements nominatifs à des fins de recherche. En moyenne, les autorisations ont pu être accordées à l'intérieur d'un délai de 22 jours ouvrables. Ces interventions ont favorisé une protection accrue des renseignements personnels. En plus d'assurer, dans tous les cas, des engagements stricts à la confidentialité de la part des chercheurs, elles ont, dans de nombreuses circonstances, permis de réduire l'ampleur des renseignements personnels transmis.

Plus rarement, mais quand cela était possible, le consentement des personnes visées a aussi été obtenu.

Les enquêtes à la suite de plaintes.

Des citoyens ont logé des plaintes auprès de la Commission à la suite de circonstances où des organismes publics paraissaient avoir contrevenu aux dispositions de la Loi en matière de protection des renseignements personnels. Cinquante-neuf plaintes de cette nature ont donné lieu à l'ouverture d'enquêtes qui, en moyenne, ont connu leur dénouement à l'intérieur d'un délai de trois mois. Au 31 mars 1987, 46 enquêtes étaient ainsi terminées. La moitié d'entre elles avait permis de démontrer le caractère fondé de la plainte.

Dans ces circonstances, les mesures prises par la Commission ont été variées. Elle a demandé à des organismes de modifier certaines pratiques qui violaient des dispositions de la Loi. Elle a aussi demandé, à d'autres occasions, qu'une formation adéquate soit donnée aux employés à l'égard des exigences de la Loi. Afin de donner un exemple concret, à l'issue d'une enquête ayant impliqué la Sûreté du Québec,

la Commission a demandé à cet organisme d'émettre une directive précisant que les renseignements d'identité d'une personne mise en état d'arrestation demeurent confidentiels tant qu'une accusation formelle n'est pas déposée contre cette personne.

La Commission n'a cependant intenté aucune poursuite à l'issue de ces enquêtes. D'une part, la mauvaise foi n'est jamais parue évidente et il aurait été très improbable que la preuve d'avoir agi sciemment, tel que l'exigent les dispositions pénales actuelles, ait pu être faite. D'autre part, la Commission a jusqu'à maintenant préféré, surtout dans le contexte de nouveauté de la Loi, élaborer des solutions en collaboration avec les organismes et, ainsi, mettre en place les mesures les plus aptes à éviter de nouvelles transgressions de la Loi.

La surveillance des échanges entre organismes.

La Commission a aussi étudié 42 projets d'entente de communication de renseignements nominatifs entre organismes publics. Malgré les modifications apportées à la Loi en juin 1985, qui avaient justement pour objet de réduire le nombre nécessaire de telles ententes, la Commission n'a depuis

cessé de s'étonner du faible nombre de projets à lui être soumis. Une tendance des organismes à considérer abusivement que tous leurs échanges de renseignements personnels sont nécessaires à l'application d'une loi semble donc se manifester. L'examen approfondi de cette question est maintenant devenu prioritaire pour la Commission et elle consacrera des efforts importants au contrôle a posteriori de ces échanges, tel que la Loi lui en donne la responsabilité.

Les déclarations de fichiers de renseignements personnels.

Des énergies importantes ont aussi été consacrées à l'étude des déclarations de fichiers de renseignements personnels que les organismes ont dû produire. Il s'agit, en effet, d'un outil essentiel à la mise en oeuvre de la Loi. Ces déclarations ont permis de mieux comprendre la nature des renseignements personnels détenus par les organismes publics et l'ampleur du phénomène. Elles ont aussi fourni de précieuses indications sur la gestion de ces renseignements et sur leur circulation à l'intérieur comme à l'extérieur des organismes.

De tels fichiers de renseignements personnels sont nombreux. La Commission évalue qu'au moins 15 000 de ces fichiers sont constitués par l'ensemble des organismes publics. Leur existence est très largement justifiée, cela ne fait aucun doute. Mais il est d'ores et déjà certain que la tendance de nombreux organismes à recueillir et à conserver des renseignements non nécessaires à l'exercice de leurs attributions devra être contrée. Il appert aussi que les règles minimales de sécurité et de confidentialité sont parfois déficientes. Les conditions matérielles de conservation des renseignements personnels, leur accessibilité aux différentes catégories d'employés et leur communication à d'autres organismes sans le consentement des personnes concernées dénotent souvent des pratiques qui vont à l'encontre des dispositions de la Loi.

Un programme d'examen du respect de la Loi.

C'est pourquoi la Commission a mis sur pied un programme d'examen du respect de la Loi par les organismes publics. Sa mise en oeuvre touche de nombreux éléments. Le contrôle a posteriori de certains échanges de renseignements personnels entre organismes exige que la Commission s'assure que ces échanges sont véritablement permis par la Loi,

qu'ils s'effectuent dans la mesure du possible avec le consentement des personnes concernées et qu'ils respectent des mesures de sécurité et de confidentialité.

La cueillette et la détention des renseignements personnels sont aussi des éléments à considérer attentivement. La Loi énonce clairement qu'un organisme public ne doit recueillir ou conserver des renseignements personnels dont il ne peut justifier la nécessité. Il faut d'ailleurs reconnaître la très grande importance de ce principe car, s'ils ne sont pas détenus par un organisme, des renseignements personnels ne courent aucun risque d'être diffusés illégalement. C'est la première protection à accorder aux citoyens.

L'expérience de la Commission, tirée de ses enquêtes et de l'application de son programme d'examen du respect de la Loi, démontre aussi que les plus grands risques courus par la règle de confidentialité des renseignements personnels le sont souvent à l'intérieur même des murs d'un organisme. C'est pourquoi la Commission a le pouvoir de réglementer quelles catégories d'employés peuvent avoir accès à certains types de renseignements et selon quelles conditions. Bien sûr, la Commission a d'abord laissé aux organismes eux-mêmes le soin d'établir quelles catégories d'employés devaient, dans l'exercice de leurs fonctions, accéder à certains renseignements personnels. Conformément aux

articles 62 et 76, les organismes ont d'ailleurs dû aviser la Commission de leurs pratiques à cet égard. Le programme de vérification permettra à la Commission de s'assurer qu'il n'y a pas d'abus et, au besoin, de demander qu'on y remédie.

L'informatisation des dossiers dans un nombre grandissant d'organismes et les problèmes de sécurité que cela soulève (accès direct sur écran sans intermédiaire, facilité de modification des renseignements, risques d'intrusion, etc.) doivent aussi être scrutés avec soin.

Enfin, la Commission doit établir une procédure lui permettant de s'assurer que certaines de ses autorisations, directives ou ordonnances sont effectivement respectées. Par exemple, les autorisations à des fins de recherche sont assorties de conditions dont elle doit vérifier le respect. Ou encore, les résultats d'une enquête peuvent parfois amener la Commission à ordonner que certaines pratiques soient modifiées ou abolies. Un suivi s'impose dans ces circonstances.

Toutes ces responsabilités ne peuvent être assumées pleinement et de façon éclairée sans que la Commission n'aille sur le terrain prendre connaissance des pratiques administratives des organismes assujettis à la Loi. Les déclarations de fichiers produites par les organismes ont

été et sont encore d'une très grande utilité. En plus de provoquer chez eux une prise de conscience essentielle à l'implantation de la Loi et de fournir à la Commission les éléments d'un répertoire d'information destiné au public, elles lui ont permis de déceler les questions qui risquaient de soulever le plus de problèmes à l'égard de la protection des renseignements personnels. Mais jamais la seule étude de ces formulaires-réponses transmis par les organismes ne lui permettra de surveiller adéquatement l'application de la Loi.

Comment, avec des ressources limitées, appliquer un tel programme d'examen à 3 600 organismes répartis entre plus de 15 secteurs d'activité et géographiquement disséminés sur un territoire immense? L'approche retenue par la Commission consiste à intervenir dans tous les secteurs, à équilibrer sa présence géographiquement et à n'effectuer que des vérifications partielles dans les organismes choisis. La Commission pense ainsi avoir une visibilité accrue et une plus grande influence sur l'ensemble des organismes publics.

Il est maintenant trop tôt pour évaluer tous les effets de ce programme. Mais, à ce jour, la collaboration des organismes visités a été très satisfaisante et les solutions aux problèmes identifiés, le plus souvent élaborées de

concert avec eux, pourront sans doute trouver application dans plusieurs autres organismes d'un même secteur d'activité.

L'étude des dispositions inconciliables.

En dernier lieu, la Commission ne peut passer sous silence le travail que lui a valu la préparation de son rapport sur les dispositions inconciliables, intitulé "L'État: une affaire publique; la vie privée: un secret d'État"[28]. La prépondérance de la Loi sur l'ensemble de la législation québécoise commandait, en effet, l'identification de toutes les dispositions qui lui sont inconciliables et la préparation de recommandations à leur égard.

L'opération a été conduite par une équipe d'avocats qui ont analysé 260 chartes municipales, le Code civil, 495 lois et 13 volumes des Règlements refondus du Québec, comptant plus de 12 300 pages. Un rapport préliminaire constitué de cinq fascicules a ensuite fait l'objet d'une consultation publique en février 1986 et c'est à la lumière de tous ces éléments que la Commission, le 30 avril 1986, a remis son rapport définitif au ministre des Communications. Ce rapport identifie plus d'une centaine de dispositions

législatives et plus d'une cinquantaine de dispositions réglementaires jugées inconciliables et dont la Commission a recommandé la modification ou l'abrogation. Le gouvernement a étudié les recommandations de la Commission et déposé, en juin 1987, le projet de loi 28, modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels[29]. Il revient maintenant à l'Assemblée nationale d'en décider.

CONCLUSION

De l'avis de la Commission, malgré ses inévitables lacunes et les difficultés évoquées en début de chapitre, ce bilan témoigne de la nécessité de maintenir la Loi. Le droit à l'information répond à un besoin réel des citoyens qui le démontrent par l'usage qu'ils en font. Les balises fixées par la Loi et, en cas de conflit, la possibilité de recours à un organisme indépendant confèrent aussi à l'exercice de ce droit des garanties essentielles, efficaces et utilisées.

Dans le domaine de la protection des renseignements personnels, non seulement les préoccupations et attentes des citoyens sont-elles démontrées par les sondages, mais

l'expérience ne laisse aucun doute sur la nécessité qu'il y a d'imposer des règles. La quantité de renseignements personnels détenus par les organismes publics, la variété des usages auxquels ils sont soumis et la tendance naturelle des organisations à se soucier davantage de contraintes administratives présentent des arguments convaincants à cet égard.

Malgré des réticences à l'égard de certaines règles procédurières, les organismes publics eux-mêmes reconnaissent en général que la Loi a des conséquences positives sur leurs pratiques de gestion de l'information et qu'elle n'impose pas un fardeau insupportable.

Quant à elle, la Commission a le sentiment d'avoir fait oeuvre utile. Il faut garder à l'esprit l'importance primordiale de l'information pour toute organisation et l'intérêt qu'elle y porte. Chercher à limiter l'autorité d'un organisme sur ce point et l'assujettir aux règles de l'accès du public et de la confidentialité des renseignements personnels, cela constitue une entreprise délicate et génératrice de nombreuses tensions. Dans ce contexte, où la collaboration est nécessaire et généralement consentie, l'application de la Loi ne peut être laissée entièrement aux organismes. Ce serait les plonger dans un conflit d'intérêts manifeste et permanent.

Il faut constater aussi que la Loi québécoise s'inscrit dans un mouvement qui gagne de l'ampleur dans l'ensemble des sociétés démocratiques. Partout en Europe et aux États-Unis, malgré d'inévitables oppositions, l'heure n'est pas au recul, mais à l'affirmation et au raffinement de législations déjà vieilles de dix ou vingt ans[30]. Plus près de nous, les provinces canadiennes ont pour la plupart emboîté le pas[31]. Le gouvernement de l'Ontario a récemment adopté une loi sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels qui reprend l'essentiel de nombreuses dispositions de la Loi québécoise[32]. À l'égard des lois fédérales en ce domaine, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général vient d'en terminer une étude minutieuse et ses propositions sont de nature à renforcer l'exercice de ces droits qu'il considère fondamentaux[33].

Recommander au législateur de maintenir dans une loi les règles relatives à l'accès aux documents des organismes publics et à la protection des renseignements personnels et de continuer à en confier la surveillance à un organisme indépendant ne doit cependant pas, à une étape aussi cruciale, fermer la porte à toute réflexion sur l'amélioration de cette loi. Le chapitre suivant s'emploie à cette tâche.

1) Service de la Loi sur l'accès, ministère des Communications, Rapport statistique sur l'utilisation de la Loi, période du 1 er juillet 1985 au 30 juin 1986, juin 1987.

2) Service de la Loi sur l'accès, ministère des Communications, Rapport statistique sur l'utilisation qui est faite de la Loi par les citoyens et sur le traitement accordé aux demandes par les organismes, période du 1 er juillet 1984 au 30 juin 1985, tableau 2, p. 10.

3) Service de la Loi sur l'accès, op. cit., (note 1), tableau 2, p. 9.

4) Id., p. 10.

5) Id., tableau 6, p. 18.

6) Id., annexe 1, tableau 6-b.

7) Service de la Loi sur l'accès, op. cit., (note 2), p. 15 et p. 17.

8) Service de la Loi sur l'accès, op. cit., (note 1), p. 15 et p. 17.

9) Id., p. 15 et p. 17.

10) Vidmar, Neil, Privacy and Two-Way Cable Television: A Study of Canadian Public Opinion, Report to the Ontario Ministry of Transportation and Communications, Downsview, Ontario, 1983, p. 3.

11) Id., p. 4.

12) Id., p. 4.

13) Id., 65 p.

14) Royal Bank of Canada, 1984 Royal Bank of Canada Privacy Study, Montréal, 1984, 40 p.

15) Service de la Loi sur l'accès, op. cit., (note 1), tableau 5, p. 16.

16) Institut québécois d'opinion publique inc., Étude qualitative réalisée auprès des responsables de la Loi dans les organismes publics, Québec, janvier 1987.

17) Service de la Loi sur l'accès, op. cit., (notes 1 et 2).

18) Contrefort Inc., Aperçu des coûts d'implantation et d'opération de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, Québec, janvier 1987.

19) Service de la Loi sur l'accès, op. cit., (note 1), tableau 25, p. 56.

20) Id., tableau 4, p. 14, et tableau 5, p. 16.

21) Id., tableau 21, p. 48.

22) Id., tableau 24, p. 54.

23) Id., tableau 15, p. 36, et tableau 16, p. 38.

24) Id., tableau 17, p. 40.

25) Contrefort Inc., op. cit., (note 18).

26) Id., p. 17.

27) Trois rapports annuels de la Commission d'accès ont été déposés à l'Assemblée nationale. Ils présentent le bilan des activités de la Commission pour les années 1984-1985, 1985-1986 et 1986-1987.

28) Commission d'accès à l'information du Québec, L'État: une affaire publique; la vie privée, un secret d'État, Rapport sur les dispositions inconciliables des lois québécoises avec la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, Québec, 1986, 208 p.

29) Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, Projet de loi 28, présentation: 1er Session, 33e Législature.

30) À titre d'exemple, aux États-Unis, le Comité sénatorial des affaires gouvernementales vient d'approuver le Bill S 496 qui a pour effet d'imposer de sérieuses contraintes aux activités de couplage informatique, de plus en plus répandues au sein de l'administration publique américaine.

31) Le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve ont des lois sur l'accès alors que l'Ontario, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse ont des lois sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels.

32) An act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, Chapter 25, Statutes of Ontario, 1987.

33) Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, Une question à deux volets: comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1987, 150 p.

CHAPITRE II

L'EXPERIENCE DE LA COMMISSION ET L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA LOI

INTRODUCTION

L'étape cruciale que sera l'examen de la Loi sur l'accès par l'Assemblée nationale incite la Commission à faire part de son appréciation globale des effets de la Loi et, au besoin, de certaines de ses faiblesses ou imprécisions.

Le citoyen au coeur des préoccupations exprimées.

La nouveauté du droit en cause, l'évolution constante de notre société, le développement phénoménal de la technologie informatique et l'expérience acquise au cours de ces trois dernières années nourrissent la réflexion qui va suivre. Mais le citoyen demeure au centre des préoccupations

qui y seront exprimées et des propositions qui seront avancées: le citoyen gardien de ses institutions politiques et impliqué activement dans la vie de la société; le citoyen individu libre dans une société démocratique, capable d'exiger et d'obtenir respect et quiétude.

Une ouverture aux contraintes de l'Administration.

Ce parti pris n'est cependant pas inconciliable avec une ouverture à l'égard des préoccupations et difficultés de l'Administration. Les services que les organismes publics doivent rendre au citoyen, y compris la satisfaction de sa curiosité légitime et de ses exigences en matière de confidentialité, n'en seront que meilleurs si ceux-ci sont à l'abri de procédures inutiles. Mais cette attention portée aux besoins de l'Administration publique ne saurait faire oublier le respect primordial des droits reconnus par la Loi sur l'accès. Dans l'esprit de la Commission, l'efficacité administrative ne saurait être poursuivie au prix d'une renonciation ou d'un affaiblissement inconsidéré des droits à l'information et à la confidentialité des renseignements personnels.

De nouveaux défis.

Enfin, les nouvelles technologies informatiques occupent une place importante dans la réflexion qui suit. Les techniques d'appariement, de vérification dans des banques de données multiples et d'identification par profil de certains groupes cibles, rendues disponibles grâce à l'informatique, font courir des risques énormes à la protection des renseignements personnels. Certes, il n'est pas question de mener une lutte d'arrière-garde dont l'enjeu serait le refus obstiné de ces nouvelles technologies. Mais le lecteur sera invité à partager un souci de les assujettir aux droits reconnus par la Loi sur l'accès. Le parti pris de la Commission est celui d'une société où les décisions quotidiennes concernant les citoyens gardent un caractère humain. Sa crainte est celle d'une société abusivement régie par des machines que l'on aurait bien tort de croire infaillibles.

1.) LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

La Loi sur l'accès touche actuellement la très grande majorité des organismes des secteurs public et

parapublic du Québec. Cela fait environ 3 600 ministères, organismes gouvernementaux, établissements de santé et de services sociaux, organismes scolaires et organismes municipaux.

1.1) Élargissement au secteur privé?

Le champ d'application de la Loi est-il trop large, trop étroit, ou suffisant? À l'égard de la protection des renseignements personnels, il serait certes naïf de penser que seuls les organismes publics détiennent de nombreux renseignements sur la vie privée des citoyens et en font un usage intensif. Dans le secteur privé, les entreprises de crédit, les banques et les compagnies d'assurances, pour ne citer que ces secteurs d'activités, recueillent, consultent et s'échangent quotidiennement des quantités phénoménales de renseignements personnels.

Une question qui préoccupe de plus en plus.

On ne peut nier, non plus, que cette réalité préoccupe de plus en plus d'importants segments de la société.

Une brève recension des articles de journaux parus sur cette question, ces dernières années, démontre l'intérêt des journalistes. Les milieux universitaires s'y intéressent aussi et il importe de signaler la parution récente de "L'identité piratée", résultat d'une vaste enquête sur la question conduite par le Groupe de recherche informatique et droit de l'Université du Québec à Montréal auprès d'entreprises privées[1].

En 1986, paraissait aussi "Gérard et Georgette, citoyens fichés"[2]. Produit par la Centrale de l'enseignement du Québec, la Confédération des syndicats nationaux, la Ligue des droits et libertés et le Centre de recherche et d'information sur les techniques informatiques en consommation, ce fascicule s'attache à démontrer l'invasion grandissante des nouvelles technologies dans nos vies privées. Plus récemment encore, le rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général recommandait au gouvernement fédéral d'étendre l'application de certaines dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels aux entreprises privées de compétence fédérale[3]. Enfin, les sondages qui traitent cette question, dont ceux qui ont été mentionnés dans le chapitre précédent, mettent en évidence toute l'inquiétude ressentie par la population à cet égard.

Une réflexion à peine amorcée.

Il y a donc une conscience grandissante de la nécessité d'imposer au secteur privé certaines règles de conduite aptes à mieux protéger la vie privée des citoyens. Mais la Commission ne saurait pour autant recommander des mesures immédiates propres à assujettir le secteur privé à certaines disposition de sa Loi. Il faut admettre, en effet, que malgré la très grande importance de l'enjeu, de nombreuses questions doivent être auparavant résolues. Pour sa part, la Commission n'avait ni le mandat ni les ressources pour mener à terme une telle entreprise.

Ainsi, serait-il réaliste d'assujettir d'entrée de jeu toutes les entreprises privées? Si nous devions retenir des secteurs prioritaires, lesquels seraient-ils? Les banques, le crédit et les assurances sont des cibles naturelles, mais d'autres domaines revêtent aussi une grande importance pour le citoyen. Ainsi en est-il des cabinets privés de médecins, psychologues ou autres qui, malgré l'existence du secret professionnel et de codes de déontologie, pourraient devoir être assujettis à un cadre général. Ainsi en est-il aussi des implications du développement de la télévision interactive, qui seront bientôt majeures.

Des contrôles efficaces sur la cueillette et l'utilisation des renseignements personnels dans le secteur privé soulèvent aussi les questions de flux transfrontières des données et de coopération entre gouvernements. Au Québec, cela soulève de plus des problèmes de compétences et il faut, par exemple, rappeler que de nombreux comptes de cartes de crédit ou autres sont détenus et payés en Ontario. Enfin, quelles règles devraient être imposées et de quelle façon leur respect serait-il assuré?

De plus, est-il besoin d'insister sur le fait que la Loi sur l'accès ne couvre pas toute la vie privée et qu'elle se limite à l'imposition de règles concernant les renseignements personnels?

Ces quelques questions devraient sans doute suffire à faire voir la très grande complexité du sujet. Mais elles ne doivent cependant pas en atténuer l'importance ni en retarder l'étude. À l'initiative du ministère de la Justice, un groupe de travail interministériel est déjà à la tâche. La Commission est heureuse d'y être associée.

1.2) Le maintien de l'ensemble des organismes publics dans le giron de la Loi

Malgré le nombre d'organismes publics assujettis et malgré leur diversité, la Commission est cependant d'avis que le champ d'application de la Loi ne doive pas être rétréci. Il lui paraît essentiel que la possibilité de prendre connaissance de documents et que la garantie d'un traitement confidentiel des renseignements personnels soient assurées à tous les citoyens et dans tous leurs rapports avec l'ensemble des organismes publics. Rien non plus, dans son expérience pratique, ne justifierait la Commission de proposer une réduction du nombre d'organismes assujettis.

La possibilité de déléguer pour les petits organismes.

Cela dit, la Commission a eu l'occasion de réaliser que les particularités du monde municipal et de certains autres petits organismes pouvaient commander des ajustements. Plus de 71% des municipalités ont moins de deux mille habitants et 87% ont une population inférieure à cinq mille. Gravitent autour d'elles toute une kyrielle d'organismes supra-municipaux et d'organismes relevant de leur autorité,

tels que les offices municipaux d'habitation. Ces petites municipalités disposent de ressources humaines très réduites, aux prises avec l'administration ou le respect d'un nombre élevé de lois.

Malgré la très grande compétence et le dévouement des gens en poste, il n'est donc pas surprenant de constater que c'est dans ce milieu qu'on a eu le plus de difficultés à se conformer au respect de certaines dispositions administratives de la Loi sur l'accès telles que, par exemple, les déclarations de fichiers de renseignements personnels.

Après avoir étudié attentivement la situation et réfléchi à diverses alternatives, la Commission a cependant acquis la conviction qu'il fallait garder l'ensemble des organismes municipaux et autres petits organismes publics dans le giron de la Loi sur l'accès et qu'il ne serait pas souhaitable d'appliquer la Loi différemment selon leur taille. Il est apparu, d'une part, que les obligations administratives demeuraient, somme toute, proportionnelles à la taille respective des organismes. D'autre part, l'établissement de critères permettant de faire de telles distinctions serait chose impossible et source de vives protestations. Enfin, il y aurait risque grave de condamner certaines catégories de citoyens à n'être que des citoyens de deuxième classe à l'égard des droits reconnus par la Loi.

Il est malgré tout pensable que divers organismes municipaux, conseils consultatifs ou autres puissent vouloir se donner un responsable commun de l'application de la Loi. Des municipalités, par exemple, pourraient, si elles le désirent, déléguer la responsabilité de l'application de la Loi au responsable de la Municipalité régionale de comté (MRC). Un conseil consultatif pourrait faire de même auprès du responsable du ministère dont il relève. Cela ne créerait pas deux classes d'organismes, n'affecterait aucunement les droits du citoyen et pourrait alléger le fardeau des petits organismes qui en sentent le besoin. Cependant, afin d'éviter tout risque d'abus ou de confusion, la Commission croit que de telles délégations devraient au préalable être approuvées par elle.

Des oublis à réparer.

Il est apparu aussi que le libellé de certains articles avait soustrait certains organismes aux dispositions de la Loi alors que, de toute évidence ou selon toute présomption, telle n'avait pas été l'intention du législateur. Ainsi, un jugement de la Cour supérieure a renversé une décision de la Commission et statué que le Curateur public, personne désignée par le gouvernement, n'était pas

assujetti à la Loi[4]. Sans contester l'interprétation de l'article 3 de la Loi sur l'accès donnée par la Cour, la Commission croit que s'il était dans l'intention du législateur d'assujettir à la Loi le Lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, un organisme dont elle nomme les membres ou une personne qu'elle désigne, il devait être aussi de son intention d'inclure une personne désignée par le gouvernement. Si cette présomption est juste, il faudrait alors modifier l'article en conséquence.

À l'égard des établissements de santé et de services sociaux, le législateur a pris bien soin d'inclure les hôpitaux privés conventionnés au même titre que les hôpitaux publics. Étant donné la nature publique des fonds qui les alimentent et l'identité de leur mission, cela apparaît tout naturel. Cependant, les centres d'accueil et centres d'accueil et de réadaptation privés conventionnés, à tous égards dans une situation similaire, n'ont pas été explicitement mentionnés dans l'article de Loi et ne sont donc pas assujettis à la Loi. La Commission ne voit d'autre explication à cette situation qu'un oubli et recommande, en conséquence, qu'il soit réparé.

Dans le monde municipal, enfin, de nombreuses sociétés de transport ou autres organismes municipaux ont vu le jour ces dernières années. De l'avis de la Commission, on

devrait s'assurer qu'ils sont aussi assujettis à la Loi sur l'accès.

1.3) Le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès

La prépondérance de la Loi sur l'accès à l'égard des lois québécoises est une autre caractéristique qui témoigne de l'ampleur de son champ d'application. C'est une façon non équivoque d'affirmer le caractère fondamental des droits qu'elle reconnaît. C'est aussi l'assurance donnée au citoyen que nulle disposition dans une autre loi ne peut en diminuer la portée, à moins que le législateur lui-même en ait décidé autrement et de façon explicite par l'inclusion d'une formule du genre "malgré la Loi sur l'accès...".

L'analyse qu'elle a faite des dispositions inconciliables et la réflexion qu'a exigée la préparation de son rapport sur la question ont convaincu la Commission du bien-fondé de ce caractère de la Loi sur l'accès. Assurément, des circonstances particulières peuvent justifier que des lois soient entièrement ou partiellement soustraites aux exigences de la Loi sur l'accès ou de certaines de ses dispositions. Les recommandations contenues dans son rapport

sur les dispositions inconciliables démontrent que la Commission n'est pas absolument réfractaire à de telles exceptions.

Mais la Commission a constaté l'énorme et constante pression que subit une loi prépondérante afin de lui faire perdre ce caractère. Cette tendance n'est certainement pas l'expression d'une mauvaise foi ou d'un complot ourdi de façon consciente. Elle est plutôt une réponse organique aux tracas causés à des administrations sectorielles et dont la mission première est définie par leurs propres lois. Mais si on n'y prend garde, de façon insidieuse, la Loi sur l'accès pourrait devoir obéir à tellement d'exceptions qu'elle ne conserverait, de son caractère prépondérant, que le nom.

La Commission est d'avis que seule l'Assemblée nationale a la capacité de bien peser la nécessité et les conséquences de tout empiètement sur les droits fondamentaux qu'énonce la Loi sur l'accès et sur le cadre qu'elle impose. Pour sa part, elle continuera à préparer ses avis sur la question en s'inspirant de ce qui lui apparaît être la raison fondamentale de la prépondérance de la Loi sur l'accès: les droits à l'information et à la protection des renseignements personnels constituent des piliers de notre système démocratique. La confiance du citoyen en ces règles ne peut

facilement s'accommoder d'un foisonnement d'exceptions qu'il aurait la mauvaise surprise de découvrir à chaque détour.

2.) LE STATUT ET LES POUVOIRS DE LA COMMISSION

Il n'est pas répandu que les litiges soulevés par l'exercice du droit d'accès à l'information soient soumis à l'autorité d'un tribunal administratif. Il est relativement rare, aussi, qu'un organisme administratif ait autorité sur l'administration publique en matière de protection de renseignements personnels. Cela constituait sans aucun doute, d'ailleurs, l'une des recommandations les plus osées du Rapport Paré et, si on se rapporte aux paroles du ministre des Communications d'alors, ce fut une décision longuement réfléchie[5].

Il est incontestable que les pouvoirs de la Commission donnent à la Loi sur l'accès une caractéristique assez unique, que l'on ne retrouve guère ailleurs. La loi ontarienne, dernière née au Canada, confère cependant de tels pouvoirs au Commissaire à l'information et à la vie privée[6]. Mais il faut convenir que, dans la majorité des cas, ce sont les tribunaux judiciaires qui sont appelés à trancher ces litiges.

Il y a peu de temps, le Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales recommandait que la Commission "soit transformée de tribunal administratif en commission de surveillance" avec simple pouvoir de recommandation[7]. Actuellement, le gouvernement a engagé une réflexion et consulte dans le but de rationaliser l'ensemble de la justice administrative.

La Commission ne peut donc éviter de se prononcer sur une question aussi importante. Le statut qu'elle détient a-t-il été utile au citoyen? Sans les pouvoirs de la Commission, la Loi aurait-elle eu l'influence qu'elle a eue? Dans l'état actuel des choses, de tels pouvoirs gardent-ils leur justification?

Rappelons d'abord brièvement les pouvoirs de la Commission. Elle a celui "d'entendre à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la présente loi". (art.122) Elle peut ainsi réviser toute décision rendue par le responsable d'un organisme sur l'accès à un document ou à un renseignement personnel, sur la rectification d'un renseignement personnel ou sur l'application des frais exigibles. En plus de ces pouvoirs proprement d'adjudication, la Commission détient celui de surveillance de l'application de la Loi. Concrètement, il se manifeste par des autorisations qu'elle doit donner, par des avis

qu'elle doit soumettre, par des enquêtes qu'elle peut mener et par des directives et ordonnances qu'elle peut émettre.

2.1) Un tribunal accessible

Les appuis les plus fidèles aux tribunaux administratifs leur viennent sans doute de la souplesse des règles de preuve et de procédures qui les caractérise et de la grande accessibilité qui en découle. Dans cette veine, la Commission d'accès a adopté des règles de preuve et de procédures très simples. Se prévaloir d'un recours en révision n'exige du citoyen qu'une formulation écrite de telle requête transmise à la Commission. Le droit d'accès étant la règle et les restrictions, l'exception, le fardeau de la preuve incombe généralement à l'organisme qui refuse un document et le rôle du demandeur en audition en est d'autant facilité. Ceci est à l'opposé de la règle prévalant devant les tribunaux ordinaires où c'est le réclamant qui doit établir son droit. Ajoutées à ces éléments, la gratuité du recours et la possibilité réelle pour le demandeur de défendre lui-même son point de vue, sans l'assistance d'un avocat, font de la Commission d'accès un tribunal des plus accessibles.

Un équilibre essentiel.

On ne saurait sous-estimer l'importance de ces caractéristiques pour la très grande majorité des gens. Dans le contexte de demandes d'accès à des documents administratifs ou à un dossier personnel, elles prennent encore plus d'importance. Exiger d'une personne qu'elle engage des frais importants et s'astreigne à des démarches compliquées pour obtenir une information dont elle ne peut au départ mesurer l'entière utilité, cela constituerait le plus souvent la négation de son droit. Il importe aussi que les craintes de faire valoir son droit à l'information, contre une administration qui le plus souvent paraît toute puissante, soient à tout le moins rééquilibrées par la simplicité et l'accessibilité du recours.

Une spécialisation utile.

La rapidité des décisions rendues et la spécialisation des tribunaux administratifs sont aussi des caractéristiques qui prennent une importance particulière à l'égard du droit à l'information. Des délais qui s'éternisent font généralement perdre beaucoup de valeur à l'information

convoitée et, dans certains cas, la rendront inutile. Des procédures aussi rapides que possible sont, pour cette raison, une priorité aux yeux de la Commission. Bien que, contre son gré, certains dossiers aient traîné en longueur, la plupart ont été réglés dans des délais bien inférieurs à ceux des tribunaux judiciaires.

Une cohérence avantageuse.

Il faut dire que la spécialisation n'est pas étrangère à la capacité de traiter les dossiers rapidement. L'accroissement de la productivité de la Commission évoquée plus haut, à mesure qu'elle prenait elle-même de l'expérience et se spécialisait, le démontre amplement. Mais il y a un autre avantage à la spécialisation: c'est celui de la cohérence. Il importe sans doute de rappeler ici que depuis vingt ans, aux États-Unis, la critique la plus fréquente faite au Freedom of Information Act a trait à l'incohérence de l'interprétation de la Loi par les tribunaux. Une jurisprudence cohérente présente incontestablement des avantages pour le citoyen. Elle peut l'aider à mieux comprendre et accepter les motifs de refus d'un organisme et lui éviter

des recours inutiles. Elle peut lui conserver aussi la confiance en ses droits, malgré une décision en révision qui le déçoit.

2.2) La nécessaire autorité de la Commission

Les caractéristiques qui viennent d'être présentées et les avantages qu'elles procurent au citoyen, particulièrement dans un contexte d'accès à l'information, ne dispensent pas à elles seules de poser la question de la nécessité d'un tribunal. De simples pouvoirs de recommandation, semblables à ceux dont disposent les commissaires canadiens et assortis de la possibilité de prendre les intérêts d'un citoyen devant les tribunaux judiciaires, ne donneraient-ils pas des résultats entièrement satisfaisants? La Commission ne le croit pas.

Au départ, il est toujours extrêmement délicat de comparer des institutions semblables sur quelques points seulement et d'en tirer des conclusions générales. Une caractéristique particulière à la Commission québécoise, déterminante, c'est le nombre et, surtout, la variété d'organismes qu'elle assujettit.

La visibilité et l'influence que confèrent des décisions publiques.

Cette seule caractéristique impose des contraintes d'un ordre tout à fait unique. Le travail de persuasion et la pénétration des principes de la Loi exigent une grande visibilité. Sans celle-ci, sans le caractère public de décisions donnant lieu à une jurisprudence, combien d'années seraient nécessaires avant que n'aient été atteints tous et chacun des organismes? Combien de citoyens et pour combien de temps se verraient-ils refuser des documents demandés, qu'ils obtiennent de plus en plus souvent sans litige actuellement, grâce à cette même jurisprudence? Les témoignages des responsables sur la très grande utilité des décisions de la Commission sont nombreux. Les chiffres le démontrent aussi quand ils indiquent que la dernière année a vu le pourcentage de demandes acquiescées par les responsables bondir de près de 20%. Or, cette visibilité, essentielle à l'implantation de la Loi, ne peut être atteinte dans le cas par cas et dans la nécessaire discrétion qui accompagne la négociation et la persuasion.

La seule autorité morale serait insuffisante.

D'autre part, la nature politique de nombreux organismes, tels que les municipalités ou les commissions scolaires, se satisfait parfois assez mal d'une seule autorité morale. Le nombre de décisions modifiées de la part des organismes qui se voient conviés devant la Commission, à la suite d'une demande de révision, et la nature de nombreuses décisions rendues devraient nous laisser songeurs sur les chances de succès qu'aurait eues la négociation. Il ne faut pas sous-estimer le poids que fait peser en faveur du demandeur la gêne pour un organisme de n'avoir publiquement aucun motif valable de refus.

La contestation devant les tribunaux de nombreuses décisions de la Commission, et parfois même, le recours à toute la panoplie des mesures judiciaires, ne peuvent aussi que laisser perplexe. Il est hors de doute que ces causes n'auraient connu aucun dénouement par la négociation et que toute recommandation n'aurait eu aucun effet. Mais combien d'autres causes seraient en ce moment devant les tribunaux, n'eurent été les pouvoirs d'adjudication de la Commission et la simplicité du recours ainsi offert au citoyen? Il est

certain que de nombreux organismes auraient tiré avantage des difficultés et de l'appréhension que crée le recours aux tribunaux judiciaires pour la majorité des citoyens.

Il faut enfin reconnaître que les litiges soumis à la Commission mettent en présence l'intérêt d'un demandeur et celui d'un organisme public. Laisser à cet organisme l'autorité de trancher, ce serait placer le droit d'accès à la remorque d'un perpétuel et très réel conflit d'intérêts. En confier l'arbitrage aux seuls tribunaux judiciaires ferait perdre aux citoyens nombre des avantages précités et ne pourrait que leur rendre plus difficile l'exercice de leurs droits.

Dans le contexte particulier où s'applique la Loi sur l'accès, l'expérience acquise convainc la Commission de la nécessité de ses pouvoirs. La Loi n'a pas encore complètement pénétré les mentalités et modifié les attitudes; le rôle de tribunal de la Commission y contribue puissamment. À l'étape actuelle, un recul sur ce point ne pourrait que recevoir une interprétation négative et avoir des conséquences désastreuses sur les objectifs poursuivis.

Quand l'esprit de la Loi se sera mieux imposé, des litiges subsisteront. Leur nature même exigera toujours l'intervention d'une instance indépendante et dotée de

pouvoirs réels. L'accessibilité, la simplicité et la rapidité du tribunal auront gardé toute leur importance.

La nécessaire cohérence entre diverses fonctions.

Enfin, il importe de conserver une cohérence entre la fonction d'adjudication et celle de surveillance en les gardant toutes deux sous le même toit. Sinon, les interprétations de la Loi pourraient varier entre l'organisme d'adjudication et celui de contrôle. Les organismes pourraient alors, à bon droit, être tentés de contester devant le premier les interprétations du deuxième et tous agiraient dans une confusion tout à fait nuisible à la réalisation des objectifs de la Loi.

Pour les mêmes raisons fondamentales, il importe aussi que la Commission conserve ses pouvoirs de surveillance générale et ceux qui en découlent. Il faut cependant indiquer qu'elle ne les a que peu utilisés à ce jour. L'implantation de la Loi et la connaissance que la Commission devait acquérir du milieu ne lui en ont guère laissé le loisir. Ce sont, en effet, des pouvoirs qui influent davantage sur la protection des renseignements personnels. Maintenant qu'elle est prête à intervenir plus activement dans ce

domaine, la Commission aura besoin de toute sa crédibilité et de toute son influence. Le nombre, la variété et la nature des organismes sont en cause ici encore.

Après trois années d'usage de ses pouvoirs, la Commission croit être en mesure d'affirmer qu'elle les a utilisés avec sagesse et mesure. L'étude commandée à l'IQOP auprès d'un échantillon de responsables indique que sa jurisprudence jouit d'une excellente réputation dans ce milieu. A l'égard de l'utilisation de ses autres pouvoirs, tout en défendant fermement les principes de la Loi, la Commission croit avoir réussi à garder une attitude de dialogue et de recherche commune de solutions.

2.3) Quelques ajustements souhaités

La Commission désire enfin attirer l'attention sur quelques autres points relatifs à l'exercice de ses pouvoirs et pour lesquels des ajustements lui apparaissent souhaitables.

2.3.1) Les autorisations à des fins de recherche

L'article 125 de la Loi sur l'accès exige l'autorisation de la Commission afin que des renseignements nominatifs détenus par un organisme public puissent être communiqués à des chercheurs sans le consentement des personnes concernées.

Une procédure à conserver.

A l'expérience, il s'agit d'une disposition qui a démontré toute son utilité à l'égard de la protection des renseignements personnels. Nombre de fois, l'analyse a permis de constater que les renseignements requis pour la recherche étaient disponibles sous une forme non nominative et qu'il n'était nullement nécessaire que les chercheurs aient accès directement à des dossiers personnels. À d'autres occasions, il est apparu possible d'obtenir au préalable et sans grande difficulté le consentement des personnes concernées. Souvent, enfin, seuls les renseignements pertinents ont été communiqués aux chercheurs, sans qu'il ne soit nécessaire d'autoriser l'accès aux dossiers en entier. Toutes ces interventions de la Commission ont donc évité que

soient communiqués inutilement des renseignements personnels et ont contribué à une protection accrue de ceux-ci.

Dans de nombreuses situations, cependant, il n'était pas possible ou souhaitable de limiter l'accès ou d'exiger le consentement sans nuire à des recherches par ailleurs sérieuses et d'intérêt. C'est alors que les conditions de sécurité et les exigences de confidentialité imposées par la Commission ont pris toute leur importance. D'une part, elles limitaient les risques et, d'autre part, elles favorisaient une sensibilisation à l'égard de la protection des renseignements personnels qui parfois, même, dépassait le seul cadre de la recherche scientifique. Pour les responsables de la Loi dans les organismes publics, ce fut souvent, en effet, l'occasion d'approfondir certaines questions et de découvrir des mécanismes applicables dans la gestion quotidienne.

Deux exceptions.

Pour toutes ces raisons, la Commission croit qu'il s'agit là d'une disposition utile et à conserver. Cependant, dans les établissements de santé et de services sociaux, ce sont les Directeurs des soins professionnels ou les

Directeurs généraux qui, en vertu de la Loi sur les Services de santé et Services sociaux, ont la responsabilité d'autoriser les recherches. Il en est de même aussi à la Commission de la santé et de la sécurité au travail en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail.

A la suite des recommandations du rapport de la Commission sur les dispositions inconciliables, la responsabilité d'autoriser les recherches est demeurée dans ces organismes. L'expérience propre au milieu et le champ de responsabilité de ces personnes le justifiaient. Par contre, il ne serait pas souhaitable que les exigences et conditions d'autorisation de recherche y soient différentes de celles que la Commission impose partout ailleurs. Il irait aussi à l'encontre des principes de la Loi sur l'accès que les critères varient d'un organisme à l'autre.

Il serait donc hautement souhaitable que les critères de recherche de consentement, de nécessité des renseignements, de sécurité et de confidentialité retenus par la Commission soient appliqués dans ces organismes à l'endroit des autorisations de recherche. La possibilité, pour la Commission, d'exercer un pouvoir de vérification du respect des normes pourrait s'avérer très utile.

2.3.2) Les demandes abusives

Le législateur a voulu éviter que les droits reconnus par la Loi sur l'accès soient utilisés de façon manifestement abusive. Ainsi, les dispositions de l'article 126 permettent à un organisme, dans certaines circonstances, de demander à la Commission de juger que des demandes ont un caractère abusif et de lui permettre de ne pas en tenir compte.

La Commission a reçu seize demandes de cette nature au cours des trois dernières années. Malgré certaines difficultés apparentes au départ, l'expérience n'a pas démontré de problèmes particuliers d'interprétation ou d'application. Le libellé des conditions permettant de décider du caractère abusif d'une demande s'est avéré satisfaisant et a permis de tenir compte de la particularité des circonstances et des organismes auxquels elles s'adressaient.

La Commission souhaiterait, par ailleurs, des modifications de nature à accélérer la procédure dans ces cas et à mieux assurer les droits du citoyen. En effet, dans son libellé actuel, l'article 126 a pour effet d'obliger les trois commissaires à entendre et décider d'une telle demande. Étant donné la charge de travail de chacun, il

devient difficile de fixer la date d'une audition quand elle est nécessaire. Cela a pour effet de retarder considérablement la procédure et a des conséquences importantes sur la reconnaissance pratique des droits du citoyen. C'est d'autant plus malheureux que l'audition ne porte pas sur l'accessibilité des documents, ceux-ci pouvant par la suite être refusés par l'organisme si la demande n'est pas jugée abusive.

Compte tenu de son expérience passée et de la jurisprudence déjà établie à l'égard de l'article 126, la Commission est d'avis qu'il serait souhaitable qu'un seul commissaire puisse à l'avenir entendre et disposer de ces demandes. Elle croit aussi que les décisions de cette nature doivent être finales et sans appel. Il faut absolument éviter le piège de procédures dilatoires qui n'ont pour effet que de retarder indéfiniment le recours sur le fond du litige.

2.3.3) Homologation des décisions de la Commission

Toujours dans l'esprit d'assurer les droits du citoyen de manière efficace et dans des délais qui gardent un sens à l'exercice du droit à l'information, la Commission

est d'avis que les décisions qu'elle rend dans le processus de révision devraient pouvoir être homologuées par un tribunal supérieur.

Dans le contexte actuel de la Loi, les décisions de la Commission sont exécutoires. Mais celle-ci ne dispose d'aucune mesure pour en forcer l'exécution par un organisme hypothétiquement récalcitrant. Si un organisme refuse d'obtempérer à un ordre de la Commission à l'issue d'une procédure de révision, celle-ci n'a actuellement que deux choix: ou bien elle soumet un rapport spécial à l'Assemblée nationale, ou bien elle choisit la voie d'une poursuite pénale en vertu de la Loi sur les poursuites sommaires et fondée sur les articles 162 et 164 de la Loi sur l'accès. Il faut convenir que l'efficacité de ces deux mesures paie le prix de délais très longs. Le citoyen ne mérite pas un tel sort dans cette éventualité où l'organisme se contenterait d'une résistance passive, sans même se prévaloir de ses droits d'appel.

Afin de permettre au citoyen de faire homologuer les décisions de la Commission, il est nécessaire que la Loi sur l'accès soit modifiée et lui confère expressément ce droit. Une telle mesure ne devrait, par contre, être possible qu'une fois les délais d'appel courus.

2.3.4) Les appels à des tribunaux supérieurs

La Commission ne saurait contester la pertinence et le bien-fondé de la possibilité pour un organisme ou un citoyen d'en appeler de l'une de ses décisions devant un tribunal supérieur. Il était d'ailleurs prévisible, à ses débuts du moins, que la jurisprudence de la Commission soit testée devant les tribunaux judiciaires. Heureusement, la tendance initiale à la judiciarisation des dossiers de la Commission diminue et permet de croire que dans bien des cas, effectivement, les motifs étaient de cet ordre.

Un équilibre délicat, mais essentiel.

Cependant, ce droit d'appel utilisé abusivement peut devenir une façon de vider de son sens le droit reconnu au citoyen par la Loi sur l'accès. De fait, à certaines occasions, la stratégie a paru dilatoire. Le citoyen, alors impliqué bien malgré lui dans une procédure complexe et qu'il n'avait pas prévue, s'en trouve perdant à plusieurs points de vue. D'une part, les procédures en appel impliquent des délais qui l'obligent à perdre tout espoir d'obtenir rapidement l'information convoitée. D'autre part,

s'il ne recourt pas aux services d'un avocat, il se trouve démuni pour intervenir efficacement et faire avancer son dossier. Au départ, confiant et servi par une procédure voulue gratuite et relativement simple, le voici contraint d'engager des frais et de faire preuve de grande patience, sans être assuré de l'utilité réelle de l'information qu'on lui refuse. Dans de telles circonstances, plusieurs abandonnent la partie ou décident de laisser le dossier suivre son cours sans intervenir.

La question est délicate et la Commission ne saurait songer à proposer des solutions qui auraient pour effet de rendre ses décisions incontestables. Les organismes et les individus ont le droit le plus strict d'être protégés d'éventuelles erreurs de droit qui, au surplus, pourraient avoir de graves conséquences.

Une solution différente dans d'autres organismes quasi-judiciaires.

D'autres organismes exercent des fonctions comparables à celles exercées par la Commission. Un examen des lois qui les constituent nous permet de constater qu'il n'existe pas toujours un droit d'appel de leurs décisions.

C'est le cas, notamment, de la Commission des affaires sociales et de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles dont les décisions sont finales et sans appel. La raison en est sans doute que le droit strict d'appel en évocation auprès de la Cour supérieure suffit à mettre les parties à l'abri d'erreurs sérieuses de droit. Chose sûre, la portée de ce dernier recours est plus limitée que l'actuel droit d'appel en Cour provinciale et la Commission suggère que ce pourrait être le moyen d'assurer le citoyen contre de possibles procédures dilatoires sans nier la protection à laquelle les organismes ont droit.

Quelques améliorations au statu quo.

Si le droit d'appel à la Cour provinciale devait être maintenu, la Commission est d'avis que certaines mesures devraient être envisagées, propres à mieux assurer les droits du demandeur. Notamment, il serait utile que la Commission puisse intervenir sur les requêtes pour permission d'appeler comme cela se fait, par exemple, à la Commission de la protection du territoire agricole. Il serait aussi souhaitable, pour lui permettre d'être représenté efficacement et d'être assuré de la défense de ses intérêts, que le citoyen bénéficie, en de semblables circonstances,

des services d'un avocat dont les coûts seraient défrayés par les fonds publics. Il est contraire à l'esprit de la Loi sur l'accès et à la volonté explicite du législateur que la seule décision d'en appeler par un organisme ait pour effet de contraindre le citoyen à engager des frais importants ou à choisir de s'abstenir de toute intervention efficace dans une question qui touche le droit à l'information.

2.3.5) Les poursuites pénales

Les articles 158 à 165 de la Loi sur l'accès prévoient les circonstances où la Commission peut intenter des poursuites pénales. En vertu du libellé de la majorité de ces articles, cependant, aucune condamnation ne peut être obtenue en l'absence d'une preuve de "mens rea". En effet, le terme "sciemment" y est utilisé, ce qui rend obligatoire la démonstration d'une intention consciente et coupable. Cette preuve est d'une difficulté exceptionnelle si on la compare à celle que requiert une infraction commise dans un régime de responsabilité stricte. Dans ce dernier cas, l'accomplissement d'un acte comporte une présomption d'infraction, laissant à l'accusé la possibilité d'écarter sa

responsabilité en prouvant qu'il a pris toutes les précautions nécessaires, qu'il a agi comme toute personne raisonnable l'aurait fait dans les circonstances.

Un resserrement souhaité.

Dans les lois du Québec, les infractions de responsabilité stricte sont la règle. Des lois comme celles sur le Protecteur du citoyen, sur la Protection du consommateur, la Charte de la langue française et la Charte des droits et libertés instaurent toutes un tel régime de responsabilité. Après cinq années d'existence et trois années d'application de la Loi sur l'accès, maintenant que les dispositions de la Loi sur l'accès ont eu tout le temps d'être connues, il serait sans doute temps d'assujettir les organismes publics à un régime de responsabilité stricte en cette matière. Au moment de l'adoption de la Loi, la nouveauté du droit qu'elle instaurait motivait sans aucun doute la générosité du libellé des dispositions pénales. La Commission est d'avis que le contexte a évolué et qu'un resserrement serait approprié.

Dans le même ordre d'idées, la Commission est aussi d'avis que la défense fondée sur la bonne foi, prévue à

l'article 163, devrait être remplacée par celle de la diligence raisonnable. Une telle modification permettrait d'exiger la démonstration que les gestes raisonnablement nécessaires ont été posés afin d'assurer le respect de la Loi sur l'accès. On éviterait ainsi que la simple négligence puisse trop facilement s'installer dans la pratique.

2.3.6) La responsabilité d'informer la population

La Loi sur l'accès en est une qui donne un rôle particulièrement actif au citoyen. Que ce soit pour l'accès à un document, pour la consultation d'un dossier personnel, ou pour une demande de rectification de renseignements personnels, c'est à lui que revient l'initiative. Cette caractéristique de la Loi exige donc que le citoyen soit informé de ses droits, qu'il sache comment et envers qui il peut les exercer et qu'il connaisse à tout le moins la nature des renseignements que les organismes sont susceptibles de détenir.

Le répertoire des responsables.

En conséquence, plusieurs dispositions de la Loi confèrent aux organismes ou à la Commission des responsabilités d'information. Un répertoire de tous les organismes assujettis à la Loi et de leurs responsables doit être édité annuellement. Dans son libellé actuel, l'article 17 donne cette responsabilité au ministre des Communications. L'expérience a cependant démontré qu'il était beaucoup plus facile à la Commission d'assurer la mise à jour de ce répertoire. En effet, c'est elle qui utilise quotidiennement les données relatives aux organismes et qui a les contacts les plus fréquents avec ceux-ci. Afin d'éliminer les doubles emplois et comme, de toute façon, la Commission doit maintenir et gérer un fichier des organismes pour remplir ses fonctions, une entente a donc été conclue entre le Ministre et la Commission, qui a pour effet pratique de confier à cette dernière la réalisation du répertoire. Il serait donc souhaitable d'ajuster le libellé de l'article 17 à la réalité.

Le répertoire des fichiers de renseignements personnels.

L'article 132 de la Loi sur l'accès confie à la Commission la responsabilité d'éditer tous les deux ans un répertoire de tous les fichiers de renseignements personnels détenus par les organismes publics. Une première présentation de ce répertoire sera réalisée en cours d'année. Les travaux préparatifs à sa réalisation ont cependant permis à la Commission de constater que, dans son libellé actuel, la disposition était très onéreuse et peut-être inutile.

En effet, pour satisfaire aux exigences de l'article 132, le répertoire des fichiers aurait le volume d'au moins deux bottins téléphoniques de la région de Montréal. De plus, il serait bourré de répétitions. Les organismes d'un même secteur d'activités, tels que les hôpitaux ou les commissions scolaires, assument une mission commune et, pour ce faire, détiennent les mêmes renseignements et les gèrent de la même façon. Répéter sensiblement la même information autant de fois qu'il y a d'organismes dans un même secteur, cela constituerait de toute évidence une dépense importante et inutile et qui serait bien loin d'atteindre l'objectif souhaité. Il faut, en effet, mesurer la difficulté d'utilisation d'un tel répertoire pour le citoyen.

La Commission n'en est pas moins convaincue de l'extrême importance de la disponibilité d'un document permettant de saisir la nature des nombreux renseignements personnels détenus par l'ensemble des organismes d'un secteur donné ainsi que les usages qui en sont faits. Les organismes uniques et qui ont une mission propre, tels que les ministères et organismes gouvernementaux, se verraient, quant à eux, réserver un traitement particulier à chacun. Un tel document aurait alors une taille raisonnable et éviterait les répétitions inutiles. La Commission est d'avis que sa présentation, analytique et pédagogique, serait aussi infiniment plus utile à la population. Pour cette raison, elle croit que le libellé de l'article 132 devrait être modifié de telle sorte qu'elle doive produire un document informatif de cette nature.

La distribution d'un tel répertoire serait simplifiée et pourrait être plus large, alors que sa consultation n'en serait que plus facile et instructive. Une disposition ajoutée à la Loi et obligeant les organismes à garder facilement accessible le contenu des déclarations de fichiers de renseignements personnels produites à la Commission, permettrait à tout citoyen de prendre connaissance des particularités d'un organisme. Une telle obligation existe déjà à l'égard de la liste de classement des documents des organismes.

Un mandat d'information plus explicite.

Compte tenu de ses responsabilités actuelles d'édition de répertoires, la Commission souhaiterait enfin obtenir du législateur le mandat explicite d'informer la population au sujet des droits que lui confère la Loi sur l'accès. L'enquête du ministère des Communications auprès des organismes publics révèle que 88% des responsables ont constaté que la Loi sur l'accès était peu connue (64%) ou inconnue (24%) de la population (8). Une telle situation est incompatible avec les objectifs poursuivis par le législateur et ne saurait perdurer sans saper les fondements mêmes de la Loi.

L'extrême importance d'informer la population au sujet des droits qu'assurent de semblables lois a d'ailleurs été clairement reconnue récemment. La Loi ontarienne confie très explicitement ce mandat au Commissaire à l'accès et à la vie privée. Le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, chargé d'étudier les lois canadiennes d'accès à l'information et de protection de la vie privée, place en tête de ses recommandations celle d'assurer l'éducation du public à leur sujet.

3.) L'ACCÈS AUX DOCUMENTS: UN DROIT À AFFERMIR

Le caractère démocratique de notre société s'exprime essentiellement par l'idée que l'autorité y est déléguée, que son exercice est critiquable et révocable. Cela exige que la connaissance des gestes et des motifs de ceux qui ont la charge de prendre des décisions en notre nom et d'administrer la chose publique nous soit accessible.

La Loi sur l'accès présente de nombreuses caractéristiques en faveur de la reconnaissance de ce rapport fondamental et du pouvoir de surveillance du citoyen. Son premier article indique bien la volonté du législateur de contrer toute échappatoire: tout document détenu par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, sans égard au lieu de sa conservation ou à son support, est assujetti à la Loi. En vertu de l'article 9, toute personne peut en faire la demande sans nécessité d'appuyer celle-ci par des motifs. On n'aurait guère pu faire mieux pour affirmer sans ambages le statut fondamental du droit à l'information.

Mais personne n'oserait prétendre que la transparence de l'État ne tolère aucune exception. Le mandat qu'ont reçu les élus leur confère une légitimité et fait intervenir des notions de responsabilité et de confiance. La sécurité

des citoyens, la diversité et, parfois, la divergence des intérêts qu'ils doivent arbitrer, peuvent imposer aux décideurs des règles de confidentialité pour des périodes plus ou moins longues. Sans l'acceptation minimale de ces notions de gouvernement responsable et légitime, aucune autorité ne serait praticable. Un équilibre doit être maintenu entre le droit d'évaluer ses gouvernants et celui de disposer d'institutions capables de gouverner.

Malgré ce nécessaire équilibre, la prépondérance de la règle d'ouverture est maintenue dans la Loi sur l'accès. Les exceptions y sont circonscrites et limitées. Leur caractère facultatif, dans la majorité des cas, rappelle aux organismes qui s'en prévalent qu'ils ne devraient le faire qu'en cas de nécessité réelle. Enfin, dans la mesure où les parties non accessibles d'un document n'en constituent pas l'essence, celui-ci doit être communiqué dans une forme épurée. La Commission ne saurait trop insister sur l'importance de l'article 14 à cet égard, ayant eu maintes fois l'occasion de constater que son application avait permis au citoyen d'obtenir ce qu'il désirait, malgré le retrait de certains passages d'un document.

Au cours des trois dernières années, la Commission a eu à interpréter les exceptions contenues dans la Loi et à décider de leur application. Cette responsabilité lui a valu

de réaliser la fragilité de l'équilibre qui vient d'être évoqué et la nécessité, aussi, d'une collaboration franche et d'une adhésion véritable de la part des organismes aux principes d'ouverture mis de l'avant par la Loi sur l'accès. La tendance manifeste de nombreux organismes à se prévaloir d'exceptions facultatives comme si elles étaient obligatoires, à refuser l'accès simplement parce que cela leur est permis, sans tenir compte de la nécessité réelle de le faire, a maintes fois préoccupé la Commission. La solution à ce problème est cependant largement tributaire de changements d'attitudes qu'une loi ne saurait seule forcer.

Dans une perspective plus à court terme, la Commission souhaite maintenant attirer l'attention sur certaines exceptions qui, à l'expérience, lui ont paru trop restrictives ou insuffisamment précises.

3.1) Les exceptions qui permettent un délai

Le temps joue une fonction importante à l'égard de la valeur et de la sensibilité de certaines informations. Les motifs de leur confidentialité s'estompent souvent au fil des années, mais, parallèlement aussi, leur utilité immédiate. Quand leur âge ne donne plus à certains documents

qu'une valeur historique, quand leur divulgation ne peut plus avoir des conséquences concrètes pour les organismes en cause ou pour le citoyen, les droits reconnus par la Loi sur l'accès perdent de leur intérêt. Malgré cela, des exceptions sont nécessaires. Il s'avère donc essentiel qu'elles ne soient pas toutes absolues et que certaines d'entre elles ne puissent plus être invoquées après un temps plus ou moins long.

Toute la question réside dans la longueur de tels délais. Selon quels critères les établir? Il n'y a pas et il ne peut y avoir de certitudes en ce domaine. Il ne peut non plus exister de réponses entièrement satisfaisantes dans tous les cas. En principe, cependant, il importe de garder à la pyramide son orientation naturelle: la prépondérance du droit d'accès du citoyen sur celui au secret des organismes doit se manifester par des délais aussi courts que possible.

Au moment de l'adoption de la Loi, le législateur ne disposait que de peu d'éléments pour se guider et la prudence était de mise. La Commission doit avouer elle-même n'avoir que bien peu d'expérience à lui offrir à l'égard de certaines des exceptions de la Loi limitées par le temps. Ainsi en est-il des articles 27 (stratégie de négociation collective ou projet d'imposition d'une taxe), 33 (documents du Conseil exécutif, du Conseil du Trésor, d'un comité

ministériel ou de leurs membres), 35 (mémoires de délibération d'un Conseil d'administration) et 36 (projets de texte législatif ou réglementaire). À leur sujet, elle ne peut que plaider que la Loi n'a pas d'abord été pensée pour les historiens et elle se borne à inviter le législateur à réduire ces délais dans toute la mesure du possible.

Les délais protégeant le processus décisionnel.

Deux autres exceptions de cette nature ont cependant été invoquées avec une telle fréquence en révision que la Commission a pu se faire une opinion sur la pertinence des délais permis. Il s'agit des dispositions des articles 37 et 39. La première permet la rétention, pour une période de dix ans, d'un avis ou d'une recommandation. La deuxième alloue un délai de cinq ans à l'égard d'analyses produites dans le cadre d'un processus décisionnel et n'ayant pas donné lieu à une décision. La Commission souhaite que les délais permettant de retenir ces documents soient ramenés à deux ans et ce, pour plusieurs raisons.

D'une part, il faut constater que le libellé de ces articles tend à favoriser l'administration. Contrairement à la plupart des autres exceptions, où l'organisme doit

démontrer à la fois la nature d'un document et l'effet de sa divulgation, ces deux dispositions n'exigent que la caractérisation des documents en cause. S'il s'agit d'avis, de recommandations ou d'analyses et, dans ce dernier cas, si aucune décision n'a été prise, l'organisme a automatiquement la discrétion de refuser le document et n'a aucune démonstration d'un effet négatif à produire.

D'autre part, et tel que l'indique le titre de la section où elles apparaissent, ces exceptions sont de nature à protéger le processus décisionnel des organismes. Or, s'il est un sens que nous devons accorder au droit d'accès aux documents des organismes publics, c'est précisément celui de permettre au citoyen de comprendre et, au besoin, de critiquer leurs décisions. Il appert alors incontestable que la nécessaire discrétion laissée aux organismes en ce domaine doive être équilibrée de quelque façon, notamment par l'obligation de rendre accessibles les avis, recommandations et analyses ayant servi à la prise de décision dans des délais suffisamment courts. Il ne serait peut-être pas toujours sensé qu'une telle information devienne publique dans les moments chauds suivant immédiatement une décision, mais il peut paraître exagéré qu'elle le devienne uniquement dans l'intérêt de l'histoire.

Enfin, la Commission qui s'est vu remettre les documents de cette nature par les nombreux organismes dont la décision était contestée, et qui les a étudiés de près, a eu l'occasion de constater à maintes reprises que nombre d'entre eux se prévalaient d'une exception facultative comme si elle avait été obligatoire. Il ne s'agit pas ici de faire des procès d'intentions. Mais le présent bilan doit faire état de cette conviction acquise par la Commission: une franche adhésion aux principes de la Loi aurait rendu nombre d'avis, de recommandations et d'analyses accessibles. Très souvent, une telle attitude n'aurait pas eu d'effets négatifs sur la liberté et la sérénité qui doivent entourer tout processus décisionnel.

Ce sont là les raisons qui, à son avis, militent en faveur de la réduction des délais à deux années à l'égard de ces deux exceptions. Ce sont aussi les motifs qui incitent la Commission à souhaiter que le libellé de l'article 37 soit resserré de telle sorte que les avis et recommandations doivent être produits dans le cadre d'un processus décisionnel pour bénéficier de l'exception. La liberté de décider de façon responsable, motif premier de l'exception, n'a aucune raison d'être invoquée et de réduire le droit à l'information en dehors de ce cadre.

3.2) Les renseignements obtenus lors d'enquêtes de police

Les renseignements recueillis lors d'enquêtes policières sont particulièrement sensibles. De telles enquêtes se déroulent toujours sous le signe de la suspicion et il n'est pas exagéré de prétendre que le seul fait d'y être soumis n'est pas de nature à dorer les réputations. Les personnes qui en sont chargées jouissent de pouvoirs importants et d'une grande liberté d'action. Enfin, la nature même de ces activités, leurs objectifs et leurs conséquences peuvent avoir les répercussions les plus sérieuses pour les personnes qu'elles touchent et la société en général. Ce sont là les principaux motifs à l'origine de l'article 28 qui se lit comme suit:

> "28. Un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement obtenu par une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, lorsque sa divulgation serait susceptible:
> 1° d'entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires;
> 2° d'entraver le déroulement d'une enquête;
> 3° de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information, un programme ou un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois;
> 4° de mettre en péril la sécurité d'une personne;

> 5° de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet;
> 6° de révéler les composantes d'un système de communication destiné à l'usage d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi;
> 7° de révéler un renseignement transmis à titre confidentiel par un corps de police ayant compétence hors du Québec;
> 8° de favoriser l'évasion d'un détenu; ou
> 9° de porter atteinte au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause."

Un statut particulier nécessaire.

L'efficacité des enquêtes policières, d'une part, commande souvent le plus grand secret quant à leurs méthodes et leurs visées. Comment espérer, en effet, contrer le crime avec quelque succès, si tout devait se dérouler au grand jour? À toutes fins pratiques, ce serait exiger de la société qu'elle pointe contre elle-même l'arme qu'elle utilise pour assurer sa protection. Ce serait, en obligeant les corps policiers à dévoiler leur méthodes et leurs sources, les priver de moyens essentiels à leur action. Non pas que les forces policières puissent être soustraites à tout contrôle et que celui-ci ne doive être assumé par des instances impartiales et, ultimement, par le législateur. Mais ce ne peut être le rôle d'une Loi sur l'accès que de confier cette responsabilité aux individus. Elle le reconnaît déjà en

établissant qu'aucune banque de renseignements personnels ne doit être gardée secrète, mais en permettant que certains fichiers de police puissent être déclarés confidentiels par décret gouvernemental, après avis de la Commission.

Il y va, d'autre part, du respect de certains principes fondamentaux de notre justice. Toute personne est réputée innocente jusqu'à preuve du contraire et elle a droit à une défense pleine et entière, à un procès impartial et public. Afin de préserver ces droits, les tribunaux judiciaires ont adopté des règles de conduite et de preuve d'une très grande rigueur. Il serait donc inconcevable que la Loi sur l'accès fasse courir un risque à ces garanties et permette que l'information recueillie par les corps de police circule sans entrave.

Le rôle et le statut des corps de police, les pouvoirs extraordinaires qu'ils détiennent et les principes qui viennent d'être évoqués imposent des contraintes essentielles à la circulation des renseignements obtenus dans le cadre d'enquêtes policières. Dans la mesure où cette information est susceptible d'avoir l'un des effets prévus par l'article 28 de la Loi sur l'accès, elle doit être gardée confidentielle. Seule une accusation formelle devant nos tribunaux, et selon des procédures dont ceux-ci sont maîtres, peut lui conférer un caractère public. En l'absence

d'une telle dénonciation officielle et d'un tel encadrement judiciaire, ces informations doivent demeurer inaccessibles afin d'éviter que soient dénaturés la présomption d'innocence et le droit à une défense pleine et entière.

Une portée trop large.

Ceci dit, la Commission doit manifester certaines réticences au sujet de la portée actuelle de l'article 28. Il faut reconnaître, en effet, que les forces policières ne sont pas seules à détenir la responsabilité de prévenir, détecter ou réprimer les infractions aux lois. Différentes lois reconnaissent aux organismes chargés de leur application la responsabilité de débusquer des infractions qui y sont spécifiquement définies. Leur personnel est alors investi de certains pouvoirs d'enquête et des poursuites et pénalités sont prévues. La Commission d'accès elle-même détient cette responsabilité.

La question qui se pose à cet égard est la suivante: dans l'exercice de telles fonctions, ces organismes devraient-ils être assujettis aux règles particulières de l'article 28? Ces organismes peuvent-ils ainsi se voir attribuer le statut exceptionnel qu'ont les corps policiers

en vertu de leur mission et des caractéristiques du milieu qu'ils combattent? Il faut rappeler, en effet, le caractère tout à fait inhabituel de l'article 28. L'organisme doit refuser de confirmer l'existence même d'un renseignement sous le coup de cette disposition. C'est dire, aussi, qu'en raison de son caractère obligatoire, la Commission doit invoquer d'office l'exception si elle lui paraît s'appliquer. De plus, elle vise toute personne, physique ou morale. Enfin, par son libellé, elle oblige à une interprétation très large de la notion de préjudice.

Ces caractéristiques et leurs conséquences sur les droits reconnus par la Loi sur l'accès ont convaincu la Commission de la nécessité d'une interprétation restrictive du paragraphe introductif de l'article 28. Elle a donc imposé un test d'intensité spécifique afin de déterminer si un organisme pouvait se prévaloir de cette disposition. Ce qui veut dire qu'en plus d'exiger que des infractions soient prévues dans la loi en cause et que les pouvoirs d'enquête nécessaires soient conférés à l'organisme, elle a soutenu que les renseignements devaient avoir été recueillis dans un contexte particulier par opposition à routinier. Mais une récente décision de la Cour provinciale vient de contrecarrer cette interprétation[9]. Son effet sera de permettre à tout organisme, chargé de contrôler des infractions à une

loi, d'invoquer plus facilement encore les dispositions de l'article 28.

De surcroît, les demandes qui sont soumises en révision et qui soulèvent cette problématique, le sont le plus souvent dans le cadre de l'exercice du droit d'accès à un dossier personnel. La Commission a alors beaucoup de mal, dans un contexte d'enquêtes qui demeurent administratives, à se voir contrainte d'obliger un organisme à refuser de confirmer jusqu'à l'existence de certains renseignements, dont le déroulement même de telles enquêtes.

Bien sûr, les organismes publics qui ont la responsabilité d'assurer le respect de certaines lois et qui bénéficient, en conséquence, de pouvoirs d'enquêtes et de poursuites, doivent pouvoir le faire avec une certaine discrétion. Il est certain, aussi, que les renseignements personnels qu'ils recueillent dans le cours de ces activités doivent bénéficier de garanties de confidentialité. Mais la Commission n'a pas rencontré de situations où la divulgation inopportune de tels renseignements n'aurait pu être prévenue par d'autres exceptions de la Loi. À ce titre, l'article 53 de la Loi protège la confidentialité des renseignements personnels, l'article 88 prévient la divulgation de renseignements sur des tiers et l'article 32 protège de la

communication prématurée de renseignements ayant une incidence sur des procédures judiciaires.

Afin d'éviter toute ambiguïté et de démarquer nettement les enquêtes policières des enquêtes administratives, la Commission souhaite donc que l'article 28 soit explicitement et exclusivement réservé aux forces policières. Elle considère que les autres exceptions prévues à la Loi sur l'accès sont plus que suffisantes à l'égard des enquêtes administratives conduites par les organismes publics. Elle est d'avis, surtout, qu'il ne faille étendre à de nombreux organismes publics des règles exceptionnelles, accordées aux corps policiers dans un contexte et pour des raisons non moins exceptionnelles.

3.3) Les analyses ayant une incidence sur une procédure judiciaire

Dans son libellé actuel, l'article 32 de la Loi sur l'accès permet à un organisme de ne pas communiquer une analyse dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire.

De l'avis de la Commission, la raison première de cette disposition se fonde sur le respect de l'indépendance des instances judiciaires et sur la reconnaissance du droit d'une personne à ne pas dévoiler sa preuve de façon prématurée.

Dans cette logique, les dispositions de l'article 32 se sont avérées décevantes parce que trop généreuses. En effet, éventuellement, tout peut être un jour judiciarisé et il n'est pas précisé dans le libellé de la disposition que la procédure doit être entreprise.

Ce dernier point devient particulièrement évident quand on considère les demandes d'accès de citoyens à certains éléments de leur dossier personnel. Souvent, l'organisme plaide l'imminence d'une procédure judiciaire pour en refuser l'accès selon les termes de l'article 32. La Commission ne peut alors donner raison au demandeur si le plaidoyer est vraisemblable. Mais l'effet est d'empêcher celui-ci de décider en connaissance de cause s'il a lui-même intérêt ou non à entamer une procédure judiciaire; il ne peut prendre connaissance du document. Si l'organisme ne décide lui-même d'entreprendre une telle procédure, ce citoyen ne peut non plus espérer recevoir communication du document dans le cadre d'un procès qui n'a pas lieu. Toutes

les issues sont alors bloquées et l'imminence d'une procédure judiciaire devient une barrière infranchissable.

Pour ces raisons, la Commission croit qu'il serait souhaitable d'apporter des modifications à l'article 32 de telle sorte qu'une analyse susceptible d'affecter une procédure judiciaire ne puisse être refusée si celle-ci n'est pas entreprise. Une telle modification lui apparaîtrait rendre la disposition plus conforme à sa raison d'être et éviterait qu'un demandeur soit pris en souricière en raison d'une probabilité qui jamais ne se matérialiserait.

3.4) Les droits à la santé et à la qualité de l'environnement

Si des renseignements demandés permettent de connaître l'existence de risques pour la santé ou la sécurité d'une personne ou d'atteinte sérieuse à la qualité de l'environnement, l'article 26 de la Loi sur l'accès rend inopérantes les restrictions à la communication de renseignements ayant une incidence sur l'économie.

Ce faisant, le législateur plaçait sans aucun doute ces enjeux au-dessus des intérêts de nature économique. Il

faut noter, cependant, que cette disposition impose au demandeur un certain fardeau de preuve et que les termes "risque immédiat" et "atteinte sérieuse ou irréparable" la mettent à l'abri d'un usage abusif. La Commission n'a connu aucune difficulté particulière à l'égard de l'interprétation de cet article.

Par contre, elle s'interroge sur les motifs qui en limitent l'application aux seules exceptions de nature économique. À son avis, la santé et la qualité de l'environnement sont d'une importance telle que ces enjeux devraient pouvoir être confrontés à tout motif d'exception prévu à la Loi sur l'accès. Dans cet esprit, la disposition de l'article 26 devrait apparaître dans la section traitant des règles générales d'accès et être modifiée de telle sorte qu'elle puisse s'appliquer à l'encontre de tout motif de refus de communication d'un renseignement. Afin d'éviter tout délai inutile aussi, la Commission pense que l'avis à un tiers, quand le renseignement origine de celui-ci, n'a pas à précéder la communication des documents demandés.

3.5) La formulation et la précision d'une demande d'accès

La Loi sur l'accès se caractérise par la simplicité des procédures qu'elle instaure en faveur des citoyens, mais aussi, par le rôle qu'elle confie à cet égard aux responsables de l'application de la Loi dans chacun des organismes. Les articles 44 et 96 obligent ces derniers, en effet, à prêter assistance, pour la formulation d'une demande, à toute personne qui le requiert. Par ailleurs, l'article 42 exige du citoyen que sa demande soit suffisamment précise pour permettre que le document puisse être trouvé.

C'est ainsi que des requêtes en révision ont été logées auprès de la Commission parce que l'organisme refusait de donner satisfaction au demandeur en se prévalant du caractère imprécis d'une demande. Le déroulement des auditions a alors démontré que, très souvent, l'organisme aurait pu éviter d'en venir là s'il s'était donné la peine d'aider le citoyen, non seulement à formuler, mais aussi à préciser sa demande. Il est inévitable que le citoyen, qui n'a pas l'habitude de l'administration, ait quelquefois des difficultés à préciser l'objet de sa demande. Dans la mesure où celui-ci est de bonne foi, cependant, il est malheureux que ce travail doive être fait devant la Commission en audition.

Il est même évident que, dans la majorité des cas, c'eût été moins onéreux pour l'organisme de tenter de régler la situation au niveau du responsable que de se présenter en audition. Pour ces raisons, la Commission est d'avis que les articles 44 et 96 devraient confier explicitement au responsable de l'application de la Loi la tâche d'aider tout citoyen à préciser l'objet de sa demande plutôt qu'uniquement ceux qui le requièrent.

3.6) Le refus de communiquer un document

Le bilan du chapitre I a permis de constater que, dans de nombreux organismes, existait déjà une tradition d'ouverture à l'égard de la diffusion de certains renseignements. Il est très heureux que les demandes ne présentant aucune difficulté soient traitées promptement sans qu'il soit nécessaire d'en saisir le responsable. Ce qu'il faut éviter à tout prix, cependant, ce sont des refus qui ne recevraient pas l'attention du responsable de l'application de la Loi sur l'accès.

Fréquemment, le personnel de la Commission est saisi d'appels de citoyens qui ont logé une demande d'accès à des documents et qui s'en sont vu refuser la communication par

des personnes autres que le responsable. D'autre part, les données de l'étude du ministère des Communications, à l'effet que 81% des responsables de l'accès n'ont traité aucune demande, permettent de croire que de nombreuses demandes d'accès sont refusées sans que les responsables en aient été avertis et sans que le citoyen soit informé de ses droits.

La Commission croit, en conséquence, que l'article 43 de la Loi sur l'accès doive être modifié de telle sorte qu'il soit clairement établi que toute personne recevant une demande d'accès écrite ou verbale doive, à moins d'y répondre positivement, la transmettre avec diligence au responsable désigné. Une telle mesure assurerait un meilleur respect de la Loi sur l'accès tout en conservant l'actuelle souplesse à l'égard des documents dont l'accessibilité est reconnue.

4.) LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS: DE NOUVEAUX DEFIS

La protection des renseignements personnels occupe une place centrale dans la Loi sur l'accès, tant par le nombre des dispositions qui la visent que par l'ampleur des objectifs que celles-ci poursuivent.

Leurs rôles de dispensateurs de services publics et de surveillance des lois exigent de la part des organismes publics la cueillette, la conservation et l'utilisation d'un nombre phénoménal de renseignements personnels. En plus d'assurer des services de qualité aux personnes, ces renseignements personnels servent à déterminer leur éligibilité à des programmes et à garantir le meilleur usage possible des fonds publics.

Les principes qui sous-tendent la Loi.

Tout en reconnaissant la légitimité et la nécessité de pareilles pratiques, le législateur s'est, depuis les années '70, montré très sensible à la question du respect de la vie privée des personnes qui, volontairement ou obligatoirement, transigent avec des organismes publics.

Essentiellement, cette préoccupation s'est traduite dans la Charte québécoise des droits et libertés et dans une Loi sur l'accès qui s'inspire largement des principes américains de "fair information practices" dont voici la teneur:

- Les organismes publics ne doivent garder secrète l'existence d'aucune banque de renseignements personnels.
- Les individus concernés doivent pouvoir exercer un certain contrôle sur la cueillette, la conservation, la communication et l'exactitude de ces renseignements.
- Les organismes qui constituent et gèrent de telles banques de données ont la responsabilité d'en assurer l'exactitude, de les protéger contre des utilisations illégales, d'en garantir la confidentialité et d'en garder l'étendue au strict nécessaire.

Un paysage qui se transforme rapidement.

Cependant, le développement de la technologie modifie très rapidement et très profondément le contexte qui prévalait au moment de l'adoption de la Loi sur l'accès. Le disque magnétique fait disparaître les contraintes d'espace que le volume et le poids du papier nous imposaient. Nous n'avons plus à nous limiter quant à la quantité de renseignements conservés en raison de manque d'espace; des étages

complets de dossiers peuvent maintenant tenir dans un petit tiroir.

L'informatique n'augmente pas seulement notre capacité d'emmagasiner l'information. Elle multiplie notre puissance d'exploitation de cette dernière par un facteur qui dépasse encore largement notre imagination collective. L'autocensure qu'exerçaient les organisations à l'égard de la conservation de certains renseignements, parce qu'ils n'auraient jamais ni le temps ni les ressources nécessaires pour en tirer profit, n'a plus de raison d'être. La vitesse de traitement permise par l'ordinateur et son infinie patience à répéter les mêmes opérations permettent des recoupements de renseignements et un raffinement des connaissances sur un groupe donné de personnes ou sur un individu jusqu'ici inimaginables.

Enfin, les organisations sont de moins en moins restreintes à leurs propres et uniques banques de renseignements. La vitesse de transmission de l'information sur support magnétique et le développement des communications permettent dorénavant, à peu de frais, d'obtenir et d'utiliser des renseignements détenus ailleurs aussi facilement que si on les possédait soi-même.

La présence accrue de l'État dans nos vies, le potentiel technologique qui vient d'être évoqué et la baisse phénoménale du coût d'implantation et d'exploitation de ces outils font en sorte que nous sommes tous, bénéficiaires des largesses de l'État ou victimes de ses contrôles, fichés dans les endroits les plus divers. Les dossiers ainsi créés contiennent des éléments de plus en plus révélateurs de notre personne. Ils sont consultés, utilisés, comparés et exploités de plus en plus rapidement, de plus en plus souvent, et par un nombre sans cesse croissant et diversifié d'individus et d'organismes. Tout cela se fait généralement au nom de la qualité des services, de l'efficacité et du contrôle des deniers publics.

Ces trois objectifs sont légitimes et ils doivent être poursuivis. La technologie offre sans cesse des moyens supérieurs pour les atteindre mais, en même temps, elle fait courir d'énormes risques au respect de la vie privée. Sur cette question, cependant, la Commission a la certitude que l'opposition systématique à toute utilisation de la technologie dont la société dispose constituerait une bataille d'arrière-garde. Cela se fera de toute façon et il importe davantage de préciser les valeurs que nous voulons défendre, d'évaluer les risques et de trouver les façons d'encadrer cette technologie.

Après cinq années d'existence des dispositions sur la protection des renseignements personnels, comment les principes énumérés plus haut se portent-ils? Les conditions imposées aux gestionnaires de banques de données personnelles sont-elles adéquates? Qu'en est-il de l'équilibre entre le besoin de savoir de l'administration publique et le désir du citoyen de protéger sa vie privée? Enfin, les dispositions actuelles suffisent-elles à contenir le risque énorme que fait subir l'informatique à la protection des renseignements personnels?

4.1) La protection des renseignements personnels à l'ère de l'informatique

Il y a quelques années à peine, les opposants à la société qu'a imaginée George Orwell s'attaquaient essentiellement à la création de grandes banques centrales de données. Or, malgré l'attention que l'on doit continuer à porter à cette question, il n'est déjà plus assuré que cet objectif stratégique soit à lui seul suffisant. Grâce aux techniques de communication et au développement des logiciels, une nouvelle réalité naît, celle de banques de données qui n'ont qu'une existence virtuelle.

L'exploitation de l'information qui, auparavant, aurait exigé la centralisation des renseignements, ne le requiert plus maintenant. Des renseignements disséminés dans de nombreux organismes ou à l'intérieur d'un même organisme peuvent assez facilement devenir accessibles à un même utilisateur. Il suffit que les diverses banques de données soient rendues compatibles et reliées entre elles au moyen d'ordinateurs pour qu'une personne ait la possibilité matérielle de les utiliser aussi efficacement que si elle les détenait toutes. À ce sujet, la Commission a eu l'occasion de faire une étude assez poussée du Centre de renseignements policiers du Québec (CRPQ). Les banques de renseignements qui y sont mises en réseau ainsi que le nombre de postes de police locaux ayant accès directement et instantanément à cette information lui ont fait prendre conscience que cette possibilité n'avait plus rien de futuriste, mais qu'elle était actuelle et concrète.

Un scénario possible.

Afin de bien saisir le potentiel que représentent ces développements technologiques et les répercussions qu'ils peuvent avoir sur la vie des gens, prenons la peine

d'imaginer le scénario suivant et de nous glisser dans la peau du personnage:

Je me présente au comptoir d'un organisme pour y faire une demande de service quelconque. Le bureau du préposé qui s'occupe de moi est étrangement désert. Seul, en évidence, il y a là un écran en tout point semblable à celui d'un téléviseur, et un clavier. Je décline mon nom et mon adresse, je donne un numéro d'identité, peut-être le NAS... Presque distraitement, du bout des doigts, le préposé entre ces informations sur son clavier. En quelques secondes apparaissent à l'écran des caractères lumineux et, à ma grande surprise, l'étranger qui est devant moi me débite des choses sur mon compte que j'avais moi-même oubliées!

Si j'avais déjà transigé avec l'organisme en question, je comprendrais qu'il détienne déjà des renseignements à mon sujet. Mais c'est la toute première fois que je m'adresse à lui. D'où ces renseignements proviennent-ils donc? Avec un peu de chance, parce que le préposé est sensible à ma détresse ou encore, parce qu'il a l'autorisation de me donner la réponse, j'apprends que l'ordinateur est en liaison directe avec la banque de données d'un autre organisme duquel j'ai déjà obtenu des services. Cette liaison, me dit-il, permet d'évaluer tout de suite si aucune raison ne s'oppose à ce que j'obtienne le service demandé et elle

a, au cours de la dernière année, permis à l'organisme d'économiser d'importantes sommes d'argent. Cette technique, que les Américains appellent "front end verification" pourrait ici s'appeler "vérification informatique au comptoir".

Ma surprise est grande. J'avais complètement oublié avoir déjà donné de tels renseignements à qui que ce soit; je ne croyais pas qu'ils seraient conservés aussi longtemps et encore moins qu'ils seraient disponibles au premier venu. Si ma mémoire est bonne, j'avais de plus connu quelques embêtements à cause d'une erreur... Au fait, avait-elle été corrigée? Que me dites-vous là? Que ce soit une erreur ou pas, c'est dans l'ordinateur et vous n'y pouvez rien... je ne pourrai recevoir le service demandé avant d'avoir fait corriger... c'est très compliqué... je vois, c'est la parole de cet ordinateur contre la mienne!

Quelques semaines plus tard, après bien des démarches, j'ai finalement pu faire corriger les renseignements et j'ai obtenu le service. Mais voilà que ce matin je reçois une lettre affirmant que je n'avais pas droit à cette prestation et exigeant un remboursement immédiat sans quoi je serai mis à l'amende. J'apprends aussi qu'on a mis fin à mes prestations à compter de la semaine dernière. Heureusement, une case indique un numéro de téléphone où je peux appeler pour plus de renseignements.

Une voix m'apprend qu'un programme informatique comparant deux banques de données a fait sortir mon nom comme n'étant pas éligible aux prestations dont je bénéficiais. Décidément cette erreur me poursuit. Elle avait été corrigée dans la première banque de données, mais manifestement pas dans une autre, celle qui a servi au couplage informatique et qui détenait ce renseignement à mon insu.

J'ai fini par faire corriger cette situation, mais j'ai dû vivre trois semaines sans prestations. Je me croyais enfin rendu au bout de mes peines quand l'autre matin, sans crier gare, un inspecteur débarque chez moi à l'heure du café. Mais d'où vient donc cet acharnement? Cette fois-ci, je suis tombé dans l'oeil d'un programme informatique qui définit des profils un peu comme le font les agences de rencontres: si un certain nombre de caractéristiques particulières se trouvent dans un dossier, quelqu'un a jugé que cela avait pour effet de le rendre plus susceptible de contenir des erreurs ou des mensonges et la personne concernée devient la cible d'enquêtes spéciales.

Certes, cette histoire présente une image volontairement noircie de ce qui pourrait se produire. Elle n'avait pas pour but de dénoncer des pratiques répandues mais, plutôt, de mettre en évidence certains risques que font maintenant courir les nouvelles technologies informatiques aux

relations entre le citoyen et l'administration que l'on veut plus humaines et aux exigences de protection des renseignements personnels contenues dans la Loi sur l'accès.

4.1.1) Les identifiants universels

Pour que des événements semblables à ceux qui viennent d'être évoqués puissent se produire, un certain nombre de conditions objectives doivent auparavant avoir été mises en place. Le malheur, actuellement, c'est qu'elles le deviennent aveuglément, à la pièce. Si la société ne prend conscience du phénomène, ne l'encadre et ne le dirige selon des valeurs et des objectifs clairement établis, le réveil pourrait être brutal et certaines caractéristiques qu'on associe fondamentalement à la démocratie risquent d'être perdues pour longtemps.

Des numéros bien pratiques.

Parmi ces conditions objectives, celle d'un identifiant des personnes, commun aux différentes banques de données à relier entre elles, s'avère à toutes fins pratiques

encore nécessaire. Que ce soit le numéro d'assurance-sociale, le numéro d'assurance-maladie, le permis de conduire ou autre, il faut constater que de tels enregistrements existent déjà et que leur utilisation et leur cueillette se répand largement. Ces numéros offrent des caractéristiques de fiabilité élevée, sont souvent auto-valideurs, mais surtout, ils sont attribués à de très larges segments de la population; d'où leur popularité grandissante.

Et dans les faits, ils deviennent de plus en plus universellement détenus, non seulement par les organismes publics, mais aussi par l'entreprise privée. La volonté actuelle du gouvernement fédéral de limiter l'utilisation du numéro d'assurance-sociale découle de cette prise de conscience. Il n'y a plus de services que le citoyen puisse demander sans qu'il n'ait à produire un tel identifiant. Inscrivez vos enfants au Service des loisirs d'une municipalité et on demandera leur carte d'assurance-maladie. La même exigence attend celui qui s'inscrit à une bibliothèque publique. Réserver des embarcations ou des chalets auprès du Service des parcs implique que l'on fournisse son numéro d'assurance-maladie. La liste pourrait s'allonger de façon démesurée. Chercher un seul formulaire d'organisme public qui n'affiche en bonne place un de ces numéros, cela constitue déjà une entreprise ardue.

Une sombre perspective.

Si elle n'est pas immédiate, la conséquence à plus long terme de cette tendance envahissante sera d'avoir matériellement jeté les bases d'un système rendant possible et aisé le mariage de tous les renseignements personnels contenus dans des bases de données informatiques. L'addition, la juxtaposition, et la comparaison de tous ces renseignements disparates sur un même individu, donneraient de lui une image tellement complète qu'il est impérieux de se demander à quoi pourraient correspondre alors les notions d'individu libre, de vie privée et de droit au pardon et à l'oubli.

Il est pourtant légitime que les organismes et les entreprises cherchent à s'assurer de l'identité des personnes avec qui ils transigent. Là n'est pas le problème. Celui-ci survient quand une pièce d'identité particulière est exigée et quand le numéro qu'elle affiche est pris en note et conservé par l'organisme qui, assez souvent d'ailleurs, l'utilisera comme identifiant de ses propres dossiers. C'est à partir de ce moment qu'un tel identifiant devient plus ou moins universel et qu'il ouvre la porte à la mise en réseau d'un grand nombre de banques de données. Les garanties actuelles de confidentialité que nous offrent les organismes qui gèrent ou détiennent ces identifiants ne sont

pas actuellement mises en doute. C'est la généralisation d'une possibilité qui effraie ici. Pour utiliser une analogie, malgré la défense d'ouvrir la porte, de plus en plus de gens détiennent la clé de la serrure. Tôt ou tard, elle sera ouverte.

Une réflexion et des solutions urgentes.

Cette réflexion est trop nouvelle et les études trop peu avancées pour que la Commission soit en mesure de proposer des recommandations fermes à cet égard. Il faudra cependant chercher le moyen de concilier les divers intérêts en cause, à tout le moins dans le domaine public. Il faudra peut-être limiter le pouvoir des organismes d'exiger une pièce d'identité particulière. Le citoyen devrait sans doute avoir la liberté de s'identifier au moyen de la pièce de son choix dans la mesure, bien sûr, où celle-ci présente un caractère officiel. Il pourrait être défendu à un organisme de recueillir et conserver le numéro apparaissant sur une telle pièce d'identité. Ainsi, chaque organisme serait dans l'obligation de constituer son propre système de codification et la mise en réseau hypothétique de banques de données informatiques en serait d'autant compliquée.

De telles mesures devraient obligatoirement être assorties d'exceptions. Tout comme, actuellement, la Loi sur l'accès défend en principe les échanges de renseignements personnels entre organismes mais prévoit des exceptions (les échanges nécessaires à l'application d'une loi, notamment), il faudrait prévoir une certaine souplesse à l'utilisation d'identifiants. Il serait irréaliste et non souhaitable de bannir toute utilisation commune d'un même identifiant par différents organismes. Pensons, par exemple, aux différents organismes du réseau de la Santé et des Services sociaux qui utilisent tous le numéro d'assurance-maladie. L'objectif serait plutôt d'assurer que des banques de données n'ayant au départ aucun lien ni affinité ne puissent être reliées trop facilement grâce à un identifiant commun.

4.1.2) Les réseaux informatiques

Ceci nous amène d'ailleurs à l'autre facette de cette question, celle des réseaux informatiques de renseignements personnels. Bien qu'il apparaisse essentiel d'endiguer la mise en place des conditions qui rendraient théoriquement possible, au moyen d'un identifiant universel, la mise en réseau de l'ensemble des banques de données, il faut constater que certains réseaux existent déjà et qu'il sera

légitime que de nouveaux réseaux soient implantés dans certaines conditions.

Une réalité fuyante.

Il faut cependant mettre en évidence le caractère virtuel des fichiers qui en résultent. Ils n'ont qu'une réalité potentielle. Ils n'existent que dans la mesure et au moment seulement où un utilisateur exploite le réseau. En dehors de ces situations, il n'y a matériellement que des banques de données séparées, indépendantes les unes des autres et soumises à leurs objectifs et contraintes propres. Mais l'addition de ces renseignements, au moment où on les utilise, ne donne pas seulement un résultat plus complet sur le plan quantitatif; elle projette aussi une image qualitativement différente. Et c'est en se fondant sur cette perception nouvelle que des décisions seront prises à l'égard des citoyens ainsi fichés.

En accord avec les principes de "fair information practices", la Loi sur l'accès impose toute une série de normes à l'égard des fichiers de renseignements personnels détenus par les organismes et sur lesquelles nous reviendrons. Mais dans l'état actuel, il est loin d'être assuré

que ces mêmes garanties soient toutes applicables aux fichiers virtuels qui résultent de l'utilisation en réseau de différentes banques de données. Très certainement, un certain nombre le demeurent parce que de telles pratiques impliquent des échanges et parce que la Loi exerce un contrôle sur ceux-ci. Mais ce seul contrôle ne permet pas d'obtenir une image très claire de la réalité et l'exercice des droits d'accès du citoyen à son dossier personnel et du droit de rectification apparaît assez mal assuré à l'égard de ces fichiers virtuels.

Le besoin d'assujettir ces nouveaux fichiers de renseignements.

Pour ces raisons, la Commission est d'avis que la notion de fichier de renseignements personnels doive être élargie à cette nouvelle réalité. Des modifications aux articles 71 et 72, notamment, lui apparaîtraient appropriées dans cette perspective. Alors qu'actuellement les organismes n'ont à déclarer que les fichiers de renseignements personnels qu'ils détiennent matériellement, l'article 71 devrait dorénavant les obliger à déclarer un tel fichier à l'égard des renseignements auxquels ils ont accès grâce à un réseau informatique. Les autres articles de la Loi qui

s'adressent à des fichiers de renseignements personnels s'appliqueraient alors clairement à cette réalité en quelque sorte immatérielle, mais non moins concrète. Cet ajout permettrait au citoyen d'exercer ses droits beaucoup plus facilement. Il serait, en effet, clairement informé de la situation et ne pourrait se voir refuser l'accès à certains renseignements ou leur rectification sous prétexte que ceux-ci ne sont pas conservés par l'organisme.

L'article 72 devrait être modifié de telle sorte qu'un organisme ait l'obligation de veiller à l'exactitude non seulement des renseignements qu'il conserve, mais aussi de ceux qu'il utilise grâce à un tel réseau. Cette obligation de veiller n'aurait pas pour effet d'obliger cet organisme à modifier directement les données d'un autre organisme. Elle le contraindrait cependant à des démarches quand un citoyen conteste l'exactitude d'un renseignement. Ainsi, ce dernier pourrait se voir indiquer auprès de quel autre organisme il doit demander la rectification. Il n'apparaît que juste et normal que le privilège d'utiliser des renseignements provenant de banques de données extérieures à un organisme s'accompagne de l'obligation de veiller à leur exactitude. C'est en effet à ce niveau que les risques de compilation et d'exploitation de renseignements à l'insu et contre la volonté des gens sont les plus grands. C'est aussi

à ce niveau que de telles pratiques peuvent le plus facilement aller à l'encontre du plus élémentaire respect des droits de la personne.

4.1.3) Les couplages informatiques

Le couplage de banques de données informatiques devient un objet de préoccupations de plus en plus répandu. Le niveau de réflexion et de conscience à cet égard, lors de la modification de la Loi sur l'accès en juin 1985, a certainement contribué à l'inclusion de l'article 68.1 dans le chapitre sur la protection des renseignements personnels.

L'article 68.1 ne précise pas que la comparaison, le couplage ou l'appariement de fichiers doivent être électroniques. Mais, dans la pratique, c'est d'abord cette réalité qu'il vise et c'est surtout au développement de l'informatique qu'il doit les concepts auxquels il réfère. Même s'il est possible d'imaginer la comparaison manuelle de deux banques de données et même si de telles aventures ont pu être tentées quelquefois, la somme phénoménale de travail alors exigée leur a toujours gardé un caractère exceptionnel et une envergure très limitée. Il a fallu attendre la rapidité de traitement inouïe et l'inlassable aptitude à répéter

de l'ordinateur avant que de telles activités puissent être réalisées à une échelle menaçante pour les droits démocratiques, dont celui à la vie privée.

Une définition nécessaire.

Demeure cependant la difficulté de bien préciser ce concept et d'en délimiter les frontières avec de simples échanges de renseignements. Le General Accounting Office des Etats-Unis propose une définition fonctionnelle de cette activité: le couplage informatique est défini comme étant une opération de comparaison de deux ou plusieurs fichiers et dont le résultat donne une liste de personnes ou d'organisations ayant en apparence contrevenu à des règles ou obtenu des avantages sans droit[10].

Il est intéressant de noter que cette définition se limite aux comparaisons qui peuvent avoir pour effet d'affecter des droits ou des privilèges et qu'elle ne vise pas le contrôle d'un dossier en particulier afin de vérifier des soupçons sur une personne préalablement identifiée. Notons aussi que la fusion informatique de deux fichiers afin, par exemple, de mettre à jour des adresses postales, ne constituerait pas un couplage au sens de cette définition.

Il importe donc de ne pas confondre une opération de couplage informatique avec un simple échange de renseignements dans le cadre d'une vérification sur un individu en particulier. Il faut aussi constater que tout mariage de deux banques de données ne doit pas être confondu avec la notion de couplage si ses résultats ne se matérialisent pas dans une troisième liste, celle de personnes dont les droits ou privilèges pourraient être affectés.

La Commission partage d'emblée ce point de vue parce qu'il met clairement en relief les risques qu'une telle pratique pourrait constituer pour la société si elle n'est pas encadrée. Il ne fait aucun doute que les couplages informatiques présentent un immense intérêt pour les organismes publics. Les programmes de prestations, par exemple, qui sont interdépendants et dont le citoyen ne peut faire double usage, exigent de la part des administrateurs des contrôles serrés. La possibilité de comparer rapidement des listes de bénéficiaires et d'y identifier les personnes qui se trouvent aux deux endroits constitue alors une solution relativement simple, en apparence peu coûteuse et très efficace.

Assurer les droits fondamentaux.

Nul ne saurait contester la légitimité et la responsabilité qu'ont les organismes publics d'assurer une utilisation optimale des fonds publics. Nul, non plus, n'oserait prétendre que le citoyen qui bénéficie de services de l'État n'a pas l'obligation d'accepter certains contrôles. Mais si des activités de ce genre finissent à l'usage par acquérir un caractère banal, si elles s'installent dans les moeurs de l'administration publique, le risque d'instaurer une société de surveillance et de livrer pieds et poings liés le citoyen à l'État devient grand.

Il y a, en effet, quelque chose d'odieux à traiter des groupes importants de citoyens comme des fraudeurs, sans motifs apparents de les soupçonner, seulement pour vérifier s'ils ne le seraient pas. Une telle attitude est de nature à saper le climat de confiance qui doit prévaloir entre la population et son gouvernement et le prix d'une telle détérioration pourrait se payer chèrement. La tendance, aussi, à considérer infaillibles les ordinateurs peut facilement porter les organismes à renverser le fardeau de la preuve. La préoccupation doit être constante, d'assurer aux citoyens retenus à l'issue de tels couplages les moyens les plus efficaces et les plus aptes à rétablir leurs droits.

Enfin, un des problèmes fondamentaux au sujet de la légitimité ou de la moralité de l'exploitation informatique des renseignements personnels réside dans l'exactitude des renseignements. La qualité et la précision des couplages informatiques dépendent avant tout de ce facteur. La méthodologie la plus sûre et la plus respectueuse peut être utilisée, les motivations les plus sérieuses peuvent être exigées, ces pratiques n'en seront pas moins la pire des menaces à nos droits démocratiques si une proportion importante de l'information utilisée est erronée.

Dans cette perspective, la Commission croit qu'il est de toute première importance de conserver les exigences actuelles. Il faut continuer à interdire les couplages informatiques s'ils ne sont pas nécessaires à l'application d'une loi. C'est la première garantie contre la banalisation de telles activités. Il faut, en outre, continuer à les soumettre à des ententes écrites approuvées par le gouvernement sur avis de la Commission. Une telle procédure assurera que les couplages informatiques seront conduits de la façon la plus apte à protéger les droits des citoyens.

Par contre, afin d'éviter des difficultés inutiles d'interprétation, il serait souhaitable de mieux circonscrire la portée réelle de l'article 68.1 en précisant, selon

la définition retenue, ce qui constitue un couplage informatique.

La Commission devra, quant à elle, se donner une ligne de conduite et déterminer les critères qui la guideront dans ses avis. Il s'agit d'une question fort complexe et ce n'est pas ici l'endroit pour la discuter en détail. Chose certaine, cependant, l'équilibre entre les besoins légitimes de l'administration et les droits reconnus au citoyen par la Loi sera recherché. C'est dire que la Commission privilégiera la recherche du consentement des personnes touchées ou, à tout le moins, leur information. Dans toute la mesure du possible, le citoyen ne devra pas être pris par surprise et devra, jusqu'à ce que la preuve ait été faite, avoir le bénéfice du doute. Or, il est évident que le seul fait d'avoir été pointé par un ordinateur ne saurait constituer une preuve. D'autre part, la Commission pourra exiger, avant de donner un avis favorable, que l'exactitude des données dans les fichiers à coupler ait été évaluée et soit d'un niveau satisfaisant. L'analyse coûts-bénéfices pourra aussi être exigée avant qu'elle ne consente à donner un avis favorable. Enfin, elle devra être convaincue que l'opération est nécessaire à l'application d'une loi.

4.2) Des mesures de protection des renseignements personnels à revoir

C'est sans aucun doute dans son volet protection des renseignements personnels que la Loi a établi le plus grand nombre d'exigences, de contrôles et de procédures. Cela était inévitable puisqu'en plus d'assurer au citoyen un droit d'accès et de rectification à l'égard de son dossier, il s'agissait aussi d'imposer aux organismes des mesures aptes à garantir la confidentialité des renseignements personnels qu'ils détiennent.

L'expérience acquise depuis ce temps commande aujourd'hui de revoir un certain nombre de ces dispositions. De l'avis de la Commission, certaines méritent d'être précisées ou resserrées, alors que d'autres appellent plus de souplesse.

4.2.1) Les échanges de renseignements entre organismes

En juin 1985, l'Assemblée nationale apportait certaines modifications à la Loi sur l'accès[11]. Les plus importantes de ces modifications, du moins celles qui

allaient avoir le plus de répercussions sur l'ensemble des organismes assujettis à la Loi, ont touché les échanges de renseignements personnels.

Dans sa première version, à part quelques rares exceptions prévues, la Loi sur l'accès prohibait tout échange de renseignements personnels sans le consentement des personnes concernées à moins que le gouvernement, au préalable et par décret, n'ait autorisé un tel échange. La procédure d'obtention d'une telle autorisation passait par la rédaction d'un projet d'entente entre les organismes désireux de s'échanger ainsi des renseignements personnels et par la soumission de ce projet à l'avis de la Commission.

Les objectifs poursuivis par ces dispositions étaient de trois ordres essentiellement:

- inciter fortement les organismes publics à recourir au consentement des personnes concernées avant qu'ils ne s'échangent des renseignements à leur sujet;
- dans les situations où l'obtention d'un consentement ne serait pas possible, s'assurer du caractère strictement nécessaire de tels échanges et ainsi, en limiter le nombre;

- dans tous les cas d'échanges jugés nécessaires et autorisés en dérogation à la règle du consentement, en informer le public.

L'expérience allait cependant démontrer que ce mécanisme, d'abord jugé le plus apte à assurer l'atteinte des objectifs précités, n'était pas viable. La très grande interdépendance des organismes publics responsables de la dispensation de services à la population dans des secteurs tels que la santé ou l'éducation, pour ne citer que cette raison, laissait prévoir que des milliers d'autorisations devraient être consenties par le gouvernement.

Cette nouvelle conscience d'une réalité jusque là mal connue révélait l'inefficacité et la lourdeur extrême d'un mécanisme de contrôle a priori. Contrôle qui, dans une majorité de cas, aurait de toute façon amené la Commission à donner un avis favorable vraisemblablement suivi par le gouvernement. Il fallait de toute évidence trouver le moyen d'alléger la procédure sans pour autant renier les objectifs de départ.

C'est dans cet esprit que la Loi sur l'accès fut modifiée et que certaines catégories d'échanges de renseignements personnels, celles qui de façon prévisible auraient reçu l'aval de la Commission et du gouvernement, furent

exemptées du contrôle a priori pour n'être soumises qu'à un contrôle a posteriori.

Autant du côté de l'opposition que de celui du gouvernement, le désir de poursuivre les objectifs rappelés par la Commission fut réaffirmé. La lecture du Journal des débats de la Commission permanente des institutions du lundi 17 juin 1985 le rappelle éloquemment[12]. Mais des députés émirent de très sérieux doutes sur la capacité de certains articles, tels qu'ils étaient rédigés, d'assurer la réalisation d'objectifs partagés par tous. La Commission a, depuis, eu l'occasion de partager certaines des réticences alors émises.

L'article 67 et la recherche du consentement.

La première, la plus importante sans doute, a trait au respect d'un principe essentiel de la Loi sur l'accès: la recherche du consentement des personnes concernées avant que des renseignements confiés à un organisme dans un but particulier ne soient transmis à un autre organisme, qui les utilisera à d'autres fins. Dans leur libellé actuel, sans autre contrainte, les articles 67 et suivants permettent une telle communication sans le consentement des personnes si elle est

nécessaire à l'application d'une loi, au respect d'une convention collective, ou à l'exercice d'un mandat de gestion administrative. Ce faisant, ils libèrent totalement un organisme de la recherche préalable du consentement quand la communication est nécessaire à l'une de ces conditions. Dans le contexte actuel, donc, la Commission ne pourrait d'aucune façon, lors d'un contrôle a posteriori, reprocher à un organisme de n'avoir pas utilisé le consentement ou l'enjoindre de le faire à l'avenir.

La nécessité de l'échange en vue de l'application d'une loi, d'une convention collective ou d'un mandat de gestion justifiait l'abandon du contrôle a priori mais ne diminuait en rien, ou n'aurait dû diminuer, le principe de la recherche du consentement des personnes concernées. Certes, l'obtention du consentement n'est pas toujours possible, ni même, sans doute, toujours souhaitable. L'objectif n'est pas, non plus, de revenir à la situation antérieure. Mais il apparaît nécessaire à la Commission de modifier ces articles de telle sorte qu'un organisme ne puisse uniquement se justifier de l'existence d'une de ces conditions et qu'il ait clairement la responsabilité de recourir au consentement quand cela s'avère possible. Bien sûr, cela exigera l'exercice d'un jugement de la part des organismes. Ils doivent déjà d'ailleurs le faire afin de juger de la présence d'une des conditions prévues dans ces articles.

Bien sûr, également, la Commission n'exercera qu'un contrôle a posteriori de ces échanges. Mais au moins, quand elle le fera, elle sera alors en mesure de lui donner une portée réelle.

Les mandats de gestion administrative.

L'article 67.2 introduit un nouveau concept dans la Loi: celui de mandat de gestion administrative. Dorénavant, un organismes peut transmettre à un tiers des renseignements personnels dans le cadre d'un tel mandat, sans l'obtention obligatoire du consentement des personnes concernées et sans l'autorisation préalable d'un projet d'entente par le gouvernement.

Sans devoir juger les mérites de ce phénomène, force nous est de constater que la politique du "faire-faire" devient de plus en plus présente dans l'administration publique. La complexité grandissante des tâches à accomplir, le caractère spécialisé et ponctuel de certaines d'entre elles, le coût élevé de certains équipements et les conditions de leur rentabilité, et enfin, la rareté des ressources sont certainement des facteurs qui favorisent cette tendance.

Plusieurs organismes voient donc un avantage à confier à des compagnies spécialisées la réalisation de certaines de leurs responsabilités. Ils considèrent alors que le travail sera mieux fait, ou plus rapidement et, généralement, à moindre coût. Ainsi, un organisme gouvernemental évitera de se doter de son propre service du personnel et en confiera la gestion à celui d'un ministère; une municipalité mandatera une firme spécialisée pour la sélection et l'embauche de ses cadres supérieurs; un hôpital fera réaliser l'évaluation d'un service par une firme d'experts-conseils; un CLSC confiera à un laboratoire spécialisé certaines analyses médicales; un ministère fera effectuer un sondage auprès d'une clientèle particulière; un organisme fera traiter sa paie ou saisir des données par une firme spécialisée dans ce genre de traitement informatique...

La liste de ces exemples pourrait s'allonger indéfiniment. Mais ils ont tous, malgré leur diversité, des caractères communs: au nom de l'efficacité ou de l'économie, un tiers est mandaté pour effectuer un travail qui pourrait, à la limite, être effectué par l'organisme et qui relève de sa responsabilité. De plus, ces mandats exigent que des renseignements personnels soient confiés à celui qui reçoit le mandat.

De l'avis de la Commission, la notion de mandat de gestion administrative couvre ce genre de situations et l'article 67.2 permet alors aux organismes de transmettre des renseignements personnels à un tiers sans obligatoirement détenir le consentement des personnes concernées.

Mais le fait de confier ainsi des renseignements personnels à un tiers ne saurait absolument pas être confondu avec un transfert de renseignements tel que prévu aux articles 67, 67.1, 68 et 68.1. Dans ces cas, les renseignements transmis deviennent, pour ainsi dire, la propriété de l'organisme qui les reçoit et il peut les utiliser à ses propres fins. Quand il s'agit d'un mandat de gestion administrative, le tiers qui les reçoit n'a aucunement le libre usage des renseignements confiés, il doit strictement s'en tenir au mandat reçu et il ne pourrait, d'aucune façon, les utiliser à ses propres fins ou à d'autres fins. Les transferts de renseignements personnels prévus aux articles 67, 67.1, 68 et 68.1 ne sauraient ainsi passer sous le couvert de mandats de gestion administrative.

Les conséquences de ces distinctions sont importantes. L'organisme qui confie les renseignements personnels continue d'en être responsable à l'égard de la Loi sur l'accès, d'autant plus que ces mandats sont le plus souvent octroyés à des organismes qui n'y sont pas assujettis. Il

importe donc que l'organisme mandataire soit formellement avisé de ce fait et des dispositions pertinentes de la Loi qu'il devra respecter. Il importe aussi d'assurer que ces renseignements ne pourront être utilisés à d'autres fins que celles explicitées dans le mandat et que des mesures soient prises pour que les renseignements nominatifs ne puissent être conservés par le tiers une fois le mandat terminé.

La première source et le premier guide pour les organismes étant toujours la Loi, la Commission souhaiterait que la notion de mandat administratif, telle que définie ci-haut, soit aussi transparente que possible dans son texte même et que l'article 67.2 soit modifié en conséquence.

Le registre des échanges de renseignements.

Autant il était impérieux de soustraire certains échanges de renseignements personnels au régime des ententes, autant il s'avérait nécessaire de leur imposer un cadre minimal. D'une part, la Commission allait avoir besoin de conditions facilitant l'exercice d'un contrôle a posteriori. D'autre part, il fallait favoriser chez les organismes publics une réflexion critique avant qu'ils

n'acceptent de communiquer leurs données. Dans ces circonstances, la tenue d'un registre paraissait satisfaire ces objectifs et une telle disposition fut ajoutée à la Loi.

La Commission continue de croire que ce registre, prévu à l'article 67.3, doit être maintenu. Mais il apparaît inutile dans certains cas, notamment à l'égard des nombreuses communications que les organismes doivent produire dans le cadre de la gestion de leur personnel. Les diverses retenues sur les salaires qui sont transmises au fisc et à d'autres organismes en vertu de lois et les renseignements transmis aux syndicats en vertu des conventions collectives ou du Code du travail sont de cette nature. Il s'agit toujours des mêmes communications, obligatoires et assumées par tous les organismes sans exception. On peut alors légitimement questionner l'utilité et la pertinence du registre.

Afin d'alléger le fardeau des organismes à cet égard, la Commission recommande que la tenue d'un tel registre ne soit plus obligatoire dans de semblables circonstances usuelles et quand les renseignements concernent les employés d'un organisme public.

Les rectifications à faire suivre.

L'article 93 de la Loi prévoit actuellement que, à la demande de la personne concernée, un organisme doit faire suivre la teneur de la rectification d'un renseignement personnel à l'organisme de qui il a obtenu ce renseignement ou à celui à qui il l'a communiqué en vertu d'une entente.

La Commission est plutôt d'avis que cette obligation devrait être automatique dans tous les cas où l'échange s'est fait sans le consentement de la personne concernée. Il ne lui apparaît que juste et naturel que le privilège de tels échanges soit compensé par une exigence de cette nature. Elle refuse aussi d'y voir un fardeau insupportable pour les organismes. La tenue des registres de l'article 67.3 ou la signature d'ententes devraient leur permettre de s'acquitter de cette responsabilité avec une relative facilité. Quoiqu'il en soit, le citoyen devrait être à l'abri de la persistance d'erreurs sur son compte, particulièrement quand celles-ci ont été disséminées sans son consentement.

4.2.2) La collecte des renseignements personnels

Un des principes essentiels liés à la protection de la vie privée est celui de "nécessité". C'est, en effet, la première protection à accorder au citoyen. Si un organisme ne peut en justifier le besoin, il n'a tout simplement pas le droit de recueillir et conserver un renseignement concernant une personne. La validité de cette contrainte s'appuie sur l'idée toute simple, mais évidente, que la vie privée ne peut être menacée si aucune information n'est détenue.

Ce principe est établi à l'article 64 de la Loi sur l'accès. Mais le législateur a voulu aller un peu plus loin et a imposé un certain nombre d'obligations aux organismes dans le cours de la collecte de renseignements personnels. Ces dispositions se trouvent aux articles 65 et 66 de la Loi sur l'accès.

Les exigences liées à la collecte de renseignements personnels.

L'article 65 est très exigeant, peut-être trop. Au moment de la collecte de renseignements auprès d'une personne, il impose à l'organisme d'informer celle-ci de

l'usage auquel ils seront soumis, des catégories de personnes qui y auront accès, du caractère facultatif ou obligatoire de la demande, des conséquences d'un refus d'y répondre et des droits d'accès et de rectification prévus par la Loi. En soi, ces exigences peuvent toutes trouver une justification; là n'est pas le problème. C'est quand on les transpose en situation concrète et qu'on réalise le nombre de contacts différents que les organismes peuvent avoir en une seule journée, que la lourdeur du fardeau devient plus évidente. A l'expérience d'ailleurs, la Commission n'a à peu près jamais pu constater que ces dispositions étaient respectées.

Devant une résistance aussi répandue, il serait malvenu d'invoquer la mauvaise foi. Des discussions avec de nombreux organismes ont plutôt permis de constater les grandes difficultés d'application de cet article. Les organismes ne savent trop comment s'y prendre. Réimprimer les formulaires de renseignements ne pourrait qu'être une tâche à long terme, de surcroît très dispendieuse. Ce ne pourrait d'ailleurs être une solution satisfaisante dans tous les cas puisque certaines informations requises par l'article 65 peuvent être appelées à changer assez fréquemment. D'autre part, certains renseignements sur un même formulaire auront des usages différents et seront accessibles à des personnes différentes. Certaines réponses peuvent être obligatoires

différentes. Certaines réponses peuvent être obligatoires alors que d'autres sont facultatives. Former l'ensemble du personnel à donner verbalement l'information requise s'avérerait, pour les mêmes raisons, une tâche impossible à réaliser.

Bref, la Commission pense qu'il faut modifier substantiellement cet article et s'en tenir à l'essentiel. A son avis, il importe d'obliger les organismes publics à informer les personnes soumises à la cueillette de renseignements de l'existence de la Loi sur l'accès et de leurs droits. De façon plus spécifique, l'article 65 devrait prévoir que le citoyen devant fournir des renseignements personnels soit avisé des dispositions de l'article 64 et de ses droits d'accès et de rectification. Cette obligation ne constituerait pas un fardeau exagéré et elle poursuivrait une des conditions essentielles au succès de la Loi, sa connaissance par la population. Enfin, afin de pourvoir selon le besoin à des situations précises, la Commission considère que le gouvernement devrait conserver son pouvoir réglementaire à l'égard de la collecte de renseignements nominatifs.

Les renseignements obtenus de banques de données privées.

L'article 66 oblige un organisme à informer la Commission avant de recueillir des renseignements personnels déjà colligés auprès d'un organisme privé. Cette obligation devrait normalement permettre à la Commission de s'enquérir et d'évaluer le caractère nécessaire de ces renseignements pour l'organisme et d'intervenir au besoin.

Si on oublie le contexte de l'informatique dont il était question plus tôt, cette garantie pourrait s'avérer satisfaisante. Mais à partir du moment où des organismes publics auraient un accès direct et permanent à des banques de données privées, compte tenu des possibilités de couplage, il n'est plus certain qu'elle demeure adéquate. Informée, la Commission ne pourrait que constater la nécessité des renseignements sans pouvoir intervenir plus avant. Il serait incongru que les normes applicables entre organismes publics ne le soient plus quand un de ceux-ci obtient ses renseignements d'une banque de données privée.

Au-delà même des questions de couplages, il faut constater que le simple fait qu'un organisme public s'intéresse à une personne constitue en soi un renseignement pour celui qui le communiquera. La Commission a eu l'expérience

d'un ministère qui obtient des renseignements d'un bureau de crédit. Elle a alors constaté que l'organisme privé ajoutait cette information à son dossier sur la personne concernée et la conservait pour ses autres clients. N'eût été de la collaboration volontaire du ministère, on peut se demander ce qu'elle aurait pu faire pour mettre fin à cette pratique.

En conséquence, la Commission recommande que l'article 66 soit modifié de telle sorte que la collecte de renseignements personnels déjà colligés auprès d'organismes privés soit soumise à son autorisation. Il serait illogique que les règles applicables entre organismes publics ne le soient plus quand un de ceux-ci obtient des renseignements personnels d'une banque de données privée. D'autant plus que ces banques privées ne sont aucunement sous le contrôle de la Loi sur l'accès et qu'il est essentiel d'éviter des situations semblables à celle évoquée dans le paragraphe précédent.

4.2.3) La destruction de renseignements qui ne sont plus nécessaires.

Conformément au principe de nécessité évoqué plus haut, un renseignement personnel ne doit pas être conservé

quand il n'est plus utile. L'article 73 établit cette règle, sous réserve de la Loi sur les archives.

La Commission est d'autant plus convaincue de l'importance de cette disposition qu'elle a, à maintes reprises, constaté le besoin d'un sérieux coup de balai dans les archives d'organismes publics. Son seul souhait, à ce sujet, serait l'ajout d'une disposition empêchant, malgré l'article 73, un organisme de détruire des renseignements qui sont sous le coup d'une demande d'accès.

4.2.4) Les enregistrements de consultation

S'il est une disposition de la Loi qui a suscité la critique générale de la part des organismes publics, c'est bien celle obligeant ceux-ci à enregistrer les consultations de dossiers de renseignements personnels effectuées par leurs employés ou leurs membres. On avait et on a toujours beaucoup de mal, dans ces milieux, à accepter que des personnes qui ne font que leur travail quotidien doivent s'astreindre à une telle procédure. Outre le fait qu'elle leur soit incompréhensible et difficile d'application, elle leur paraît inconvenante d'une certaine façon. Elle est perçue

comme une marque de non confiance à l'égard de leur sens professionnel.

Pour la Commission aussi, les articles 74 et 75 se sont avérés source de grandes difficultés. Après avoir établi l'obligation générale d'enregistrer les consultations au premier article, le second prévoit certaines exceptions dont la dernière dépend d'une dispense accordée par la Commission. Inutile de dire que les organismes se sont largement prévalus de cette exception et qu'ils n'ont pas hésité à demander des dispenses pour toutes les catégories de personnel pouvant accéder à des renseignements nominatifs. La Commission n'aurait sans doute pas assez des cinq prochaines années pour étudier à la pièce chacune de ces demandes et rendre une décision éclairée. Elle ne pouvait, cependant, obliger les organismes à enregistrer toutes les consultations de dossiers jusqu'à ce qu'une telle autorisation de dispense soit accordée. Elle n'a donc eu d'autre choix que de les accorder généralement, se réservant la possibilité de revenir sur certaines autorisations.

Afin d'élaborer des critères à partir desquels elle réviserait les autorisations de dispense ainsi accordées, la Commission s'est interrogée sur les motifs de ces dispositions et sur le rôle qu'elles jouaient en faveur du citoyen. Les raisons qu'elle a retenues sont de deux ordres.

Premièrement, l'obligation d'enregistrer les consultations est de nature à décourager la curiosité et autres motifs non professionnels. Deuxièmement, l'enregistrement des consultations pourrait éventuellement permettre au citoyen de connaître qui a pu intervenir dans une décision à son sujet.

L'analyse des pratiques de gestion documentaire dans de nombreux organismes a cependant amené la Commission à douter des avantages réels que ces deux dispositions apportaient au citoyen. D'une part, l'organisation du travail au sein des organismes défend à tous et chacun de se servir dans les dossiers; ce serait bien vite la pagaille complète. Une demande de consultation est acheminée par un certain nombre d'intermédiaires et implique des témoins. Des cartes de suivi sont maintenues afin d'éventuellement retracer le dossier. Quand il s'agit d'informations informatisées et accessibles directement sur écran, l'enregistrement automatique de mots de passe dans un journal de transactions laisse lui aussi des traces. Ces seuls faits suffisent à décourager les curiosités malsaines, que l'on ne saurait d'ailleurs attribuer à l'ensemble des travailleurs des organismes publics sans leur faire injure. Il faut enfin ajouter que l'enregistrement des consultations n'ajouterait rien à ces barrières "naturelles" si un individu avait la volonté arrêtée de les contourner.

D'autre part, les consultations de dossiers motivées par la nécessité de prendre une décision à l'égard d'une personne laissent toujours des traces au dossier lui-même. Les gestes professionnels posés dans ce processus y sont consignés ainsi que la décision elle-même et l'identité de son responsable. Le citoyen qui obtient la consultation de son dossier a alors connaissance des mesures prises à son égard et du nom ou de la fonction des personnes qui en sont responsables. Ici encore, l'effet pratique des articles 74 et 75 paraît plutôt marginal. La disposition essentielle pour le citoyen, à ce chapitre, celle qui le protège de consultations non motivées par le personnel d'un organisme, est celle de l'article 62. C'est elle qui oblige les organismes à définir précisément qui, en leur sein, a qualité pour recevoir communication de certains renseignements.

En vertu des articles 60 et 67.3, les communications à d'autres organismes ou à des personnes extérieures doivent aussi être consignées dans des registres. L'article 76, enfin, oblige les organismes à déclarer à la Commission les catégories de personnel bénéficiant du droit de consulter un fichier de renseignements nominatifs. Ces déclarations sont publiques et accessibles à tout citoyen. L'étendue des privilèges qu'elles confèrent peut être limitée par la Commission si celle-ci considère que certaines catégories d'employés ou certains membres n'ont pas la qualité requise.

La Commission considère que les dispositions qui viennent d'être citées protègent efficacement le citoyen de consultations abusives et suffisent à lui garantir une information complète s'il désire prendre connaissance de son dossier dans un organisme public. Elle recommande donc l'abrogation des articles 74 et 75. Elle considère qu'ils n'apportent rien de tangible au citoyen et que, dans ce contexte, ils créent un fardeau inutile aux organismes publics.

Par contre, elle croit nécessaire, particulièrement dans le contexte de la recommandation précédente, d'éliminer tout risque d'ambiguïté dans l'interprétation de l'article 62. À son avis, il ne suffit pas qu'une personne ait qualité pour recevoir communication d'un renseignement personnel pour qu'elle puisse l'obtenir. Cette seule condition ne permet pas d'empêcher la consultation d'un dossier par des personnes dont le motif serait gratuit ou mal fondé, mais dont la qualité devrait par ailleurs être reconnue. En conséquence, il lui paraît essentiel de préciser, à cet article, que la personne qui a qualité pour consulter un dossier doit le faire dans l'exercice de ses fonctions.

5.) LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE DIFFERENTS DROITS

Se donner pour objectifs la protection de la vie privée et la transparence de l'administration publique, voilà un projet qui, inévitablement, porte les germes de conflits. Prises isolément, chacune de ces notions soulève déjà des problèmes d'équilibre entre divers droits. Ainsi, la transparence de l'administration publique doit être tempérée par des exceptions fondées sur des principes de gouvernement responsable et légitime, de sécurité publique, de compétitivité, etc. L'essentiel des ajustements que la Commission croit nécessaire d'apporter aux règles qui régissent cet équilibre ont déjà été proposés.

D'autres conflits peuvent cependant naître de la poursuite des objectifs de la Loi sur l'accès. Par exemple, l'Administration publique recueille et utilise des renseignements personnels que, légitimement, le public pourra demander à scruter dans certaines circonstances. Intervient ici la notion d'intérêt public, opposée à celle d'atteinte abusive à la vie privée des gens.

D'autre part, le droit d'accès du citoyen à son dossier personnel peut, lui aussi, être frustré pour diverses

raisons. Le respect de la vie privée d'un tiers s'opposera à la communication de divers renseignements contenus dans un dossier personnel. Certains motifs qui restreignent la transparence de l'administration publique peuvent aussi valablement être invoqués à l'encontre du droit d'accès à son dossier personnel. Pensons, par exemple, à des renseignements qui mettraient en cause la sécurité publique ou la conduite des affaires intergouvernementales.

La Loi sur l'accès ne pouvait éviter d'apporter réponse à ces questions. À l'endroit de la première, elle le fait différemment de la majorité des lois de cette nature, avec les avantages et les inconvénients que comporte toute solution. Alors que la majorité des lois de ce type font directement intervenir les notions d'intérêt public et d'atteinte abusive à la vie privée et laissent une certaine discrétion aux décideurs à ce chapitre, la loi québécoise a choisi un autre chemin. Aucun test d'équilibre entre ces droits n'y est laissé à la discrétion des responsables de l'application de la Loi ou de la Commission.

Au sujet des motifs de refus pouvant être invoqués à l'encontre de l'accès à son dossier personnel, la Loi retient l'ensemble des exceptions au droit d'accès à un document d'un organisme public et ajoute l'obligation de ne pas divulguer un renseignement nominatif concernant un

tiers. Quelquefois, cette approche crée aussi des difficultés importantes.

5.1) L'intérêt public et la confidentialité des renseignements personnels

La Loi sur l'accès résout actuellement le conflit entre l'intérêt public et le respect de la vie privée en accordant une certaine prépondérance de fait à la vie privée. L'article 53 établissant la confidentialité de tout renseignement nominatif s'oppose systématiquement à toute demande d'accès aux parties de documents des organismes publics comportant des renseignements de ce type. Les exceptions à cette règle sont fort peu nombreuses.

L'article 55 établit que des renseignements personnels qui ont un caractère public en vertu d'une loi ne sont pas nominatifs. L'article 57 précise que certains types de renseignements n'ont pas un caractère nominatif. Il en est ainsi, par exemple, du nom, du titre, de la fonction, de l'adresse et du numéro de téléphone au travail d'un membre d'un organisme public ou, encore, du nom d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et de tout

renseignement sur la nature de cet avantage. Enfin, l'article 59.4 prévoit la communication de renseignements nominatifs dans une situation d'urgence mettant en danger la santé ou la sécurité d'une personne. Ce sont là les seules dispositions, en dehors de celles permettant des échanges entre organismes, qui peuvent parfois contrer la confidentialité des renseignements personnels.

Des avantages certains.

Cette façon de faire présente incontestablement des avantages. Elle remet entièrement au législateur la responsabilité d'arbitrer le conflit. C'est celui-ci qui, précisément, détermine les circonstances et le type de renseignements personnels qui auront un caractère public. Ils doivent être énumérés dans la Loi sur l'accès, tel que le fait actuellement l'article 57, ou bien, une autre loi doit dire explicitement que certains renseignements ont un caractère public.

En ne laissant aucune discrétion aux responsables dans les organismes, cette approche évite en outre tout conflit d'intérêts, possibilité qui a fait l'objet de certaines critiques à l'égard des lois qui permettent une telle

liberté. En effet, un responsable d'organisme peut facilement être tenté d'arbitrer l'intérêt public et la vie privée en fonction des intérêts de l'organisme qu'il représente. Parfois, la communication de renseignements personnels qui présenterait un intérêt public certain, mais dont la divulgation pourrait être gênante pour l'organisme, aura tendance à être perçue par celui-ci comme donnant lieu à une atteinte abusive à la vie privée. À l'inverse, le respect de la vie privée pourrait être malmené si l'organisme fait belle figure en communiquant les renseignements demandés.

Enfin, le fait de ne pas accorder non plus ce genre de discrétion à la Commission elle-même est peut-être conséquent avec la nature des pouvoirs qu'on accorde aux tribunaux administratifs. La littérature juridique caractérise généralement ce genre de tribunaux par l'étroitesse de leur marge de manoeuvre à ce niveau.

Des inconvénients non moins certains.

Les inconvénients sont, cependant, tout aussi certains. La souplesse n'est pas la marque de commerce de l'orientation actuelle. Dans un domaine comme celui-ci, il est impossible de tout prévoir à l'avance et d'assurer à

tout coup le meilleur équilibre entre deux droits de nature essentiellement conflictuelle. C'est d'ailleurs ce que reconnaissent généralement les lois en ce domaine quand elles introduisent les notions d'intérêt public et d'atteinte abusive à la vie privée.

L'absence d'une telle discrétion pour la Commission la confronte parfois à l'obligation de rendre des décisions qui lui paraissent heurter la règle du bon sens. Pourtant, la liberté dont pourrait jouir la Commission à cet égard peut être balisée de sérieuse façon et elle ne soulèverait pas les risques de conflits d'intérêts évoqués précédemment dans le cas des responsables d'organismes. Il est possible, en effet, de croire qu'un test d'équilibre entre l'intérêt public et la vie privée soit astreint à des critères précis. Par exemple, l'intérêt public pourrait ne prévaloir sur la confidentialité de renseignements nominatifs qu'aux conditions suivantes:

- le document demandé et protégé par l'article 53 ne tombe sous le coup d'aucune autre exception de la Loi sur l'accès;
- l'inaccessibilité du document est réellement préjudiciable à l'intérêt public;
- sa communication constitue la seule façon d'empêcher ce préjudice;

- elle constitue de plus une façon efficace de l'empêcher.

Quoi qu'il en soit et sans présumer de l'intérêt du législateur à l'endroit d'une nouvelle avenue de ce type, la Commission croit nécessaire, dans l'économie actuelle de la Loi, de proposer certaines modifications.

5.1.1) Les renseignements qui ont un caractère public en vertu d'une loi

La Commission a connu certaines difficultés à interpréter la portée réelle de l'article 55. Celui-ci énonce que des renseignements personnels qui ont un caractère public en vertu de la loi ne sont pas nominatifs et, par conséquent, n'ont pas un caractère confidentiel.

La difficulté est la suivante: ces renseignements acquièrent-ils alors un caractère public où qu'ils se trouvent ou ne l'ont-ils que dans les circonstances prévues par la loi? Prenons quelques exemples: certains renseignements d'identité du propriétaire d'un immeuble sont versés dans les rôles d'évaluation municipale et y ont alors un caractère public en vertu des lois municipales. Bien sûr,

ces mêmes renseignement d'identité peuvent être détenus par un hôpital ayant prodigué des soins à cette personne. Il apparaîtrait pourtant inacceptable que cet hôpital prenne excuse du caractère public de cette information au rôle d'évaluation pour la traiter, lui aussi, de façon publique. Les procès-verbaux d'une commission scolaire ont un caractère public et doivent, en vertu de la Loi sur l'Instruction publique, faire état d'une résolution du Conseil à propos du congédiement d'un professeur. Serait-ce à dire que ce congédiement pourrait être traité de façon publique par une autre commission scolaire qui aurait accepté d'embaucher cette personne et qui détiendrait l'information dans son dossier d'employé?

La Commission croit qu'il ne faut pas donner une portée aussi grande à l'article 55. Le caractère public qu'ont certains renseignements personnels en vertu des lois ne peut, à son avis, s'exporter de la sorte sans risquer de créer un préjudice aussi grave qu'inutile aux personnes concernées. Qu'un renseignement public concernant un individu soit accessible en son temps et en son lieu, soit. Mais, quand le législateur en décide ainsi, il n'est sans doute pas dans son intention de soumettre le citoyen à une publicité aussi gratuite que mal fondée.

En conséquence, la Commission recommande que l'article 55 soit modifié. Les renseignements personnels qui ont un caractère public en vertu d'une loi ne devraient perdre leur caractère nominatif qu'auprès des organismes qui les ont recueillis en vertu de cette loi.

5.1.2) Les renseignements qui ont un caractère public en vertu de la Loi sur l'accès

L'article 57, dans le contexte actuel de la Loi et de par le rôle qu'il y joue, pourrait être appelé à faire l'objet de demandes de modification fréquentes. Il est, en effet, le seul à établir une liste de renseignements personnels qui ne doivent pas être traités de façon confidentielle. Il a déjà, en 1985, été modifié par l'ajout du traitement des membres et cadres des organismes publics et des échelles de salaire de leurs employés.

L'expérience acquise par la Commission l'amène à souhaiter de nouveaux ajouts à cette liste qui lui paraissent d'intérêt public. Ainsi, les nom et adresse d'affaires du détenteur d'un permis public devraient avoir un caractère public. Le quatrième paragraphe de cet article devrait aussi prévoir que, non seulement le nom, mais aussi

l'adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré de façon discrétionnaire n'ont pas un caractère nominatif.

5.1.3) Les renseignements d'identité consignés dans des rapports d'événements

Des incidents de nature très variée peuvent donner lieu à la rédaction par les forces policières de ce qu'on appelle des rapports d'événement. Y sont habituellement consignées une relation sommaire des événements et l'identité des personnes impliquées, des témoins et des plaignants, le cas échéant. De tels rapports peuvent parfois donner lieu à des poursuites criminelles et pénales, mais sans égard à cette possibilité, des poursuites civiles peuvent toujours être intentées par l'une des parties impliquées.

Une modification récente au Code de la sécurité routière a permis de donner un caractère public aux rapports d'accidents de la route, malgré la Loi sur l'accès. Mais selon les dispositions actuelles de la Loi sur l'accès, l'identité des personnes impliquées dans un incident autre qu'un accident de la route ne peut généralement être divulguée à l'une des parties. Ce sont des renseignements

nominatifs concernant des tiers. L'article 88 en interdit la révélation, sans leur consentement, à une personne qui demande accès à son dossier. Si aucune poursuite criminelle ou pénale n'est intentée, ce qui aurait pour effet de donner un caractère public à ces renseignements, une personne impliquée dans un incident ne peut donc les obtenir.

Cela a pour effet d'empêcher cette personne de connaître l'identité de l'autre partie en demandant ces renseignements consignés au rapport d'événement. Dans la mesure où elle veut intenter une poursuite civile, il lui est nécessaire de connaître l'identité de l'autre partie et son droit est alors très sérieusement compromis.

Afin d'éviter ce genre de situation, sans devoir imposer aux forces policières le fardeau de rechercher le consentement des personnes concernées, que logiquement celles-ci auraient tout intérêt à refuser, la Commission recommande une modification à la Loi. Elle devrait permettre la communication des renseignements d'identité au sujet de tiers impliqués dans un incident à une personne, elle aussi impliquée et qui peut avoir des motifs de recours civils. Par ailleurs, il faudrait préciser que l'identité des auteurs de plaintes ayant donné lieu à un rapport d'événement ou l'identité des témoins ne peut être communiquée. En effet, l'objectif recherché n'est pas d'aider une personne à

préparer sa cause. Il est uniquement de lui permettre de faire valoir ses droits devant le tribunal. D'autre part, dans l'intérêt de la sécurité publique, la Commission est d'avis qu'il faille protéger l'identité de l'auteur d'une plainte.

5.2) Les restrictions à l'accès à son dossier personnel

En vertu de l'article 87 de la Loi sur l'accès, la communication d'un dossier personnel à la personne concernée peut être refusée en raison de toute exception prévue dans le chapitre sur l'accès aux documents des organismes publics. Cette disposition a ainsi pour effet de placer sur un même pied l'exercice de ces deux droits.

Une telle orientation, satisfaisante dans l'ensemble, soulève cependant des interrogations à l'égard de certaines exceptions particulières. Malgré leur similitude, il faut sans doute convenir que ces deux droits ont des fondements suffisamment distincts pour devoir obéir, dans certaines circonstances, à des règles distinctes.

Alors que le droit d'accès aux documents des organismes publics repose essentiellement sur le pouvoir de

surveillance du citoyen et sur le rôle de l'information dans une société démocratique, le droit de prendre connaissance de son dossier personnel s'appuie aussi sur d'autres considérations. D'une certaine façon, en effet, les principes de "fair information practices" reconnaissent à l'individu un droit relatif de propriété à l'égard des renseignements personnels qu'il confie à l'administration publique. De là son pouvoir d'en contester la nécessité pour un organisme donné, d'en vérifier l'exactitude et d'en exiger la rectification, le cas échéant.

5.2.1) Les recommandations et analyses contenues dans un dossier personnel

Le plus souvent, les organismes utilisent des renseignements personnels afin de prendre des décisions à l'égard des individus concernés. Cela entraîne un processus d'analyses et de recommandations qui affectent directement ces mêmes individus et dont la teneur fait partie intégrante du dossier personnel. Ces analyses et ces recommandations devraient-elles pouvoir être refusées à l'individu tel que le permettent actuellement les articles 37, 38 et 39?

Ces exceptions furent maintes fois invoquées par des organismes publics, lors de demandes de révision logées par des citoyens qui se voyaient refuser l'accès à leur dossier. La Commission n'a eu d'autre choix que d'appliquer les dispositions actuelles de la Loi, mais elle doit dire qu'elle le fit à contrecoeur. D'une part, les organismes n'ont même pas à invoquer un effet négatif quelconque pour se prévaloir de ces exceptions. D'autre part, malgré leur caractère facultatif, ils ont souvent tendance à les appliquer automatiquement, comme si elles étaient obligatoires. Enfin, il s'agit de renseignements qui touchent directement le citoyen et ce sont incontestablement les plus importants dans un dossier personnel. Ce sont ces renseignements, en effet, qui fondent la décision et l'éclairent. Sans ceux-ci, l'individu est laissé à lui-même, dans l'ignorance des éléments les plus pertinents de son propre dossier. Cela lui est le plus souvent inacceptable et incompréhensible.

La Commission est d'avis qu'un individu aux prises avec des décisions de l'administration publique a un droit strict de connaître les analyses et les recommandations qui l'affectent. Pour cette raison, elle recommande de modifier l'article 87 de telle sorte que les exceptions prévues aux articles 37, 38 et 39 ne puissent être invoquées à l'encontre de l'accès à son dossier personnel.

5.2.2) La confidentialité des renseignements concernant un tiers

L'article 88 vient équilibrer les droits respectifs des individus. La confidentialité reconnue des renseignements nominatifs a pour corollaire une limitation imposée à l'accès à son dossier personnel: les parties d'un tel dossier qui divulgueraient des renseignements personnels sur un tiers doivent être refusées au demandeur à moins que celui-là n'ait accordé son consentement.

La Commission reconnaît la légitimité d'une telle disposition. Elle regrette, par contre, que son libellé actuel ne fasse pas obligation à l'organisme de rechercher ce consentement lorsque la chose est possible. La prépondérance de la confidentialité des renseignements nominatifs doit trouver un équilibre avec le droit d'accès à son dossier personnel. Pour éviter de léser injustement ce dernier droit, on ne peut prendre pour acquis que le consentement du tiers serait refusé. Il importe donc, à son avis, d'obliger un organisme, dans ces circonstances, à rechercher le consentement du tiers. On devrait aussi considérer, en l'absence de réponse dans un délai donné et quand le tiers a été rejoint, que ce consentement est acquis. Il faut, en effet, éviter qu'une simple négligence de ce tiers ait pour effet

de priver la personne concernée de l'accès à cette partie de son dossier.

Il serait enfin important de préciser à ce même article qu'une opinion au sujet de la personne dont c'est le dossier ne constitue pas un renseignement nominatif. Actuellement, de tels renseignements doivent être refusés à la personne concernée quand leur divulgation permettrait d'identifier leur auteur. Malheureusement, de telles opinions jouent généralement un rôle central dans une décision à l'égard de la personne et celle-ci, ne pouvant y avoir accès, ne peut alors en contester la teneur. La Commission est très consciente des arguments qui peuvent être opposés à cette recommandation, notamment au sujet de la difficulté qu'elle pourrait créer à l'égard de l'obtention d'opinions franches. Mais elle considère que ce sont les droits de la personne concernée qui sont ici principalement en cause et que cela fait définitivement pencher la balance en sa faveur.

1) Groupe de recherche informatique et droit, L'identité piratée, Société québécoise d'information juridique, Québec, 1986, 363 p.

2) P. Péladeau, G. Nadeau, Gérard et Georgette: citoyens fichés, C.E.Q./C.S.N., Québec, 1986, 40 p.

3) Comité permanent de la Justice et du Solliciteur general, Une question à deux volets: comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1987, p. 92.

4) Marchildon c. Commission d'accès à l'information (1987) C.A.I., 96 (C.S.).

5) Journal des débats, 13 mai 1982, pp. 3524 ss, voir aussi Journal des débats, Commission permanente des Communications, 7 juin 1982, pp. B-6025 ss.

6) An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, Chapter 25, Statutes of Ontario, 1987.

7) "Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organismes gouvernementaux", Rapports, Publications gouvernementales du Québec, Québec, 1986.

8) Service de la Loi sur l'accès, ministère des Communications, Rapport statistique sur l'utilisation de la Loi, Période du 1er juillet 1985 au 30 juin 1986, juin 1987, p. 46.

9) Ordre des optométristes du Québec c. Office des professions, Québec, 22 juin 1987, C. P.. 200-02-009578-859.

10) General Accounting Office, Computer Matching: Assessing its Costs and Benefits, Report to the Chairman, Subcommittee on Intergovernmental Relations and Human Ressources, Washington, 1986, p.16.

11) Loi modifiant diverses dispositions législatives, 1985, L.Q., chapitre 30.

12) Journal des débats, Commission permanente des institutions, Québec, 17 juin 1985, p. CI-604 ss.

de priver la personne concernée de l'accès à cette partie de son dossier.

Il serait enfin important de préciser à ce même article qu'une opinion au sujet de la personne dont c'est le dossier ne constitue pas un renseignement nominatif. Actuellement, de tels renseignements doivent être refusés à la personne concernée quand leur divulgation permettrait d'identifier leur auteur. Malheureusement, de telles opinions jouent généralement un rôle central dans une décision à l'égard de la personne et celle-ci, ne pouvant y avoir accès, ne peut alors en contester la teneur. La Commission est très consciente des arguments qui peuvent être opposés à cette recommandation, notamment au sujet de la difficulté qu'elle pourrait créer à l'égard de l'obtention d'opinions franches. Mais elle considère que ce sont les droits de la personne concernée qui sont ici principalement en cause et que cela fait définitivement pencher la balance en sa faveur.

1) Groupe de recherche informatique et droit, L'identité piratée, Société québécoise d'information juridique, Québec, 1986, 363 p.

2) P. Péladeau, G. Nadeau, Gérard et Georgette: citoyens fichés, C.E.Q./C.S.N., Québec, 1986, 40 p.

3) Comité permanent de la Justice et du Solliciteur general, Une question à deux volets: comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1987, p. 92.

4) Marchildon c. Commission d'accès à l'information (1987) C.A.I., 96 (C.S.).

5) Journal des débats, 13 mai 1982, pp. 3524 ss, voir aussi Journal des débats, Commission permanente des Communications, 7 juin 1982, pp. B-6025 ss.

6) An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, Chapter 25, Statutes of Ontario, 1987.

7) "Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organismes gouvernementaux", Rapports, Publications gouvernementales du Québec, Québec, 1986.

8) Service de la Loi sur l'accès, ministère des Communications, Rapport statistique sur l'utilisation de la Loi, Période du 1er juillet 1985 au 30 juin 1986, juin 1987, p. 46.

9) Ordre des optométristes du Québec c. Office des professions, Québec, 22 juin 1987, C. P.. 200-02-009578-859.

10) General Accounting Office, Computer Matching: Assessing its Costs and Benefits, Report to the Chairman, Subcommittee on Intergovernmental Relations and Human Ressources, Washington, 1986, p.16.

11) Loi modifiant diverses dispositions législatives, 1985, L.Q., chapitre 30.

12) Journal des débats, Commission permanente des institutions, Québec, 17 juin 1985, p. CI-604 ss.

CONCLUSION

Il y a cinq ans, le Québec faisait le pari audacieux d'adopter une Loi d'accès dont le caractère novateur et les objectifs généreux ont été maintes fois soulignés par de nombreux experts étrangers.

Au terme de cette première expérience, la Commission d'accès à l'information est convaincue que les principes qui ont présidé à la mise en route de cette réforme demeurent tout aussi actuels aujourd'hui et que les moyens choisis pour réaliser cette réforme furent dans l'ensemble adéquats et efficaces.

Le caractère prépondérant de la Loi, la réunion au sein de la même commission des mandats touchant aussi bien l'accès à l'information que la protection des renseignements personnels, la présence d'un pouvoir d'ordonnance pour trancher les inévitables litiges entre l'administration et les citoyens et le vaste pouvoir de surveillance accordé à la Commission d'accès sont autant de caractéristiques qui ont permis d'amorcer avec succès un virage important dans les moeurs administratives, sans pour autant perturber la gestion courante des affaires publiques.

La Commission n'hésite donc pas à recommander non seulement le maintien de la Loi et de la Commission qui est chargée d'assurer son application, mais elle propose également un certain nombre de modifications, soit pour faire disparaître des irritants, soit pour clarifier l'exercice des droits reconnus aux citoyens, soit encore pour renforcer les objectifs à l'origine de la Loi.

Au cours de cet examen, la Commission a été surtout préoccupée de mieux servir le citoyen. Les changements proposés visent d'abord et avant tout à parfaire le texte législatif, de telle sorte que le citoyen puisse exercer avec le minimum de contraintes les droits qui lui sont solennellement reconnus. Du même souffle, la Commission a aussi tenté de satisfaire les organismes qui ont déploré le fardeau de certaines charges administratives; mais dans tous les cas, avant de proposer des modifications en ce sens, la Commission s'est d'abord assurée que le citoyen y gagnerait lui aussi au change.

La Commission est très consciente que toute loi qui traite de l'exercice de droits fondamentaux est au centre d'un processus de modification qui n'est jamais achevé, puisque la société elle-même raffine sans cesse ses espoirs et exigences en ces matières. Cependant, dans l'état actuel de nos connaissances et à la lumière de

l'expérience vécue, la Commission estime que la présente loi, avec les modifications proposées, constitue une oeuvre équilibrée dont le citoyen québécois a raison d'être fier.

Bien sûr, en matière d'accès à l'information, toute restriction peut être perçue par d'aucuns comme une limitation indue au droit indéniable de savoir, reconnu dans toutes les démocraties. De même, lorsqu'il s'agit de la protection des renseignements personnels, toute latitude accordée à l'administration pour utiliser les renseignements personnels à l'insu des personnes concernées constitue à prime abord une intrusion déplorable dans la vie privée des citoyens.

Dans la pratique, cependant, les mêmes citoyens qui réclament le droit de tout savoir et le droit de protéger jalousement les renseignements personnels qui les concernent insistent également pour être servis par des administrations efficaces, soucieuses de rigoureux contrôles administratifs et vigilantes dans l'usage des fonds publics.

Ce délicat équilibre demeurera toujours un objectif à atteindre. En réexaminant avec le maximum d'objectivité possible la démarche suivie au Québec depuis l'adoption de la Loi, la Commission en arrive à la conclusion que

l'expérience québécoise non seulement se compare avantageusement avec celle d'autres juridictions, mais également qu'elle a su innover avec bonheur en coordonnant l'exercice de ces deux droits.

La prochaine étape de ce défi sans cesse renaissant portera devantage sur la protection des renseignements personnels, à cause de l'évolution rapide des technologies nouvelles dans le traitement des banques de données nominatives et du besoin insatiable des administrations de colliger toujours davantage de renseignements nominatifs. Pour éviter que l'accumulation des données ne donne lieu à des abus gênants et pour s'assurer que l'État garde le contrôle de ces vastes opérations de collecte, une réflexion plus approfondie s'imposera ces prochaines années sur les besoins réels de l'État et sur les usages inquiétants que fait le secteur privé de la masse d'informations nominatives qu'il possède sur les individus.

La Commission est prête à mettre son expérience au service du gouvernement et des citoyens pour hâter la recherche de solutions équilibrées à ce problème, qui se pose avec acuité dans l'ensemble du monde occidental.

En présentant ce rapport au gouvernement et aux parlementaires, la Commission souhaite contribuer de façon

constructive à l'amélioration du régime démocratique, qui est le but ultime de l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information. L'expérience a montré que le citoyen sut tirer avantage de la Loi. Ce rapport apporte quelques suggestions pour améliorer les rapports entre l'administration et le citoyen, maintenant ainsi le Québec dans le peloton de tête des démocraties soucieuses d'affirmer concrètement les droits fondamentaux de la personne.

ANNEXE

Les recommandations contenues dans le rapport:

1) La Commission recommande que la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels soit maintenue et que la surveillance de son application continue à être assumée par un organisme indépendant. Le bilan qu'elle propose dans le chapitre premier de son rapport appuie cette recommandation.

2) La Commission ne soumet aucune recommandation immédiate à l'égard de l'assujettissement des organismes privés à des règles de protection des renseignements personnels. Elle se borne à souligner le caractère préoccupant de cette question et l'importance d'y réfléchir. (page 66 et suivantes dans le texte.)

3) De l'avis de la Commission, l'ensemble des organismes publics doit demeurer dans le giron de la Loi sur l'accès. Avec son autorisation, cependant, certains petits organismes pourraient déléguer la responsabilité de l'application de la Loi au responsable d'un organisme parent. (page 70 et suivantes dans le texte.)

4) Des modifications à la Loi sont proposées afin d'y assujettir:
   - une personne désignée par le gouvernement, telle que le Curateur public;
   - les centres d'accueil privés conventionnés;
   - les sociétés de transport et autres organismes municipaux nouvellement créés. (page 72 et suivantes dans le texte.)

5) Afin d'assurer la meilleure atteinte des objectifs de la Loi et pour des raisons d'accessibilité, d'efficacité, de cohérence et de visibilité, la Commission est d'avis qu'elle doit conserver son rôle de tribunal administratif et ses pouvoirs de surveillance et d'ordonnance. (page 76 et suivantes dans le texte.)

6) Les organismes du réseau des services de santé et des services sociaux ainsi que la Commission de la santé et de la sécurité du travail accordent eux-mêmes les autorisations de communication de renseignements personnels à des fins de recherche. Afin de conserver l'uniformité des règles, il serait éminemment souhaitable que les critères adoptés par la Commission à l'égard de telles autorisations soient aussi adoptés par ces organismes.

7) De l'avis de la Commission, un seul commissaire pourrait entendre et statuer sur une requête de juger qu'une demande est abusive. Sa décision devrait être finale et sans appel. (page 90 et suivantes dans le texte.)

8) La Commission recommande qu'un citoyen puisse faire homologuer une décision en révision de la Commission auprès de la Cour supérieure, une fois les délais d'appel courus. (page 91 et suivantes dans le texte.)

9) A l'instar de la pratique actuelle dans des organismes similaires, le droit d'appel des décisions de la Commission auprès de la Cour provinciale pourrait être aboli. S'il devait être maintenu, la Commission recommande:

   - qu'on lui donne la possibilité d'être entendue lors des requêtes pour permission d'appeler;

   - que les fonds publics défraient les services d'un avocat auprès d'un citoyen impliqué dans la procédure d'appel. (page 93 et suivantes dans le texte.)

10) En matière pénale, la Commission recommande que les organismes soient assujettis à un régime de responsabilité stricte, comme c'est la règle dans la majorité des lois québécoises. Une défense de diligence raisonnable, plutôt que celle fondée sur la bonne foi, devrait aussi être exigée. (page 96 et suivantes dans le texte.)

11) En matière d'information du public relativement à la Loi, la Commission recommande que:

   - la préparation et l'édition du répertoire des responsables soient confiées à la Commission plutôt qu'au ministre responsable de la Loi;

- que le libellé de l'article 132 soit modifié afin de permettre la production d'un répertoire des fichiers de renseignements personnels dont le contenu éviterait les répétitions, tout en étant aussi accessible et pédagogique que possible;

- qu'un mandat explicite d'informer le public soit confié à la Commission. (page 98 et suivantes dans le texte.)

12) La Commission invite le législateur à réduire dans toute la mesure du possible les délais durant lesquels la communication de certains documents peut être refusée. Plus précisément, elle recommande que les délais permis à l'égard de recommandations et d'analyses soient réduits à deux années. (page 105 et suivantes dans le texte.)

13) La Commission est d'avis que les restrictions de l'article 28 à l'égard de renseignements ayant une incidence sur l'administration de la justice et sur la sécurité publique devraient ne pouvoir être invoquées que par les forces de police. (page 110 et suivantes dans le texte.)

14) Les analyses susceptibles d'avoir un effet sur une procédure judiciaire devraient, de l'avis de la Commission, ne pouvoir être refusées si une telle procédure n'est déjà entreprise. (page 116 et suivantes dans le texte.)

15) La Commission recommande que l'existence d'un risque immédiat pour la santé et la sécurité d'une personne ou d'atteinte sérieuse à la qualité de l'environnement rende inopérantes, non seulement les restrictions ayant une incidence sur l'économie, mais toutes les restrictions au droit d'accès. (page 118 et suivantes dans le texte.)

16) La Commission recommande que l'obligation actuelle faite au responsable d'assister toute personne qui le requiert dans la formulation d'une demande d'accès soit étendue. Cette assistance devrait viser non seulement la formulation mais aussi la précision d'une demande. En outre, l'obligation devrait exister sans qu'il soit nécessaire que la personne le requière. (page 120 et suivantes dans le texte.)

17) A moins qu'un organisme n'y réponde positivement, la Commission est d'avis qu'une demande d'accès doive être, obligatoirement et sans délai, transmise au responsable de l'application de la Loi dans cet organisme. (page 121 et suivante dans le texte.)

18) La Commission recommande d'étendre la notion de fichier de renseignements nominatifs à l'information qui devient disponible par la mise en réseau de banques de données informatiques contenant des renseignements personnels. Ces mises en réseau devraient notamment faire l'objet d'une déclaration de fichiers par les organismes utilisateurs (article 71) qui devraient aussi avoir l'obligation de veiller à l'exactitude de l'information à laquelle ils ont ainsi accès (article 72). (page 138 et suivantes dans le texte.)

19) La Commission recommande le maintien des exigences actuelles à l'endroit des couplages informatiques (article 68.1). Elle suggère, en outre, qu'une définition du terme soit intégrée à l'article de la Loi. (page 140 et suivantes dans le texte.)

20) La Commission est d'avis que la possibilité donnée aux articles 67 et suivants de communiquer des renseignements nominatifs sans le consentement des personnes concernées doive être clairement assortie de l'obligation du recours au consentement quand cela est possible. (page 149 et suivantes dans le texte.)

21) La Commission recommande de préciser la notion de mandat administratif de l'article 67.2. Les renseignements personnels mis à la disposition du mandataire ne devraient pouvoir être utilisés à d'autres fins que celles prévues dans le mandat et celui-ci ne devrait pouvoir les conserver une fois sa tâche accomplie. (page 151 et suivantes dans le texte.)

22) La Commission recommande que la tenue du registre de l'article 67.3 cesse de viser les échanges de renseignements concernant les employés d'un organisme si ces communications sont usuelles et obligatoires en vertu des lois. (page 154 et suivantes dans le texte.)

23) De l'avis de la Commission, l'obligation de faire suivre la teneur d'une rectification d'un renseignement nominatif aux autres organismes de qui il a été obtenu ou à qui il a été communiqué, devrait être automatique quand ces échanges ont été faits sans le consentement de la personne concernée. (page 156 et suivantes dans le texte.)

24) La Commission recommande l'abrogation de l'article 65 et son remplacement par l'obligation, lors de la collecte de renseignements personnels, d'informer les personnes:

- du caractère obligatoirement nécessaire des renseignements personnels pour qu'un organisme public ait le droit de les recueillir;
- du droit d'accès à leur dossier personnel;
- du droit de rectification de ces renseignements. (page 157 et suivantes dans le texte.)

25) De l'avis de la Commission, la collecte de renseignements personnels déjà colligés auprès d'organismes privés devrait être soumise à son autorisation préalable. (page 160 et suivantes dans le texte.)

26) Malgré l'article 73 qui exige la destruction de renseignements personnels qui ne sont plus nécessaires, un organisme ne devrait pouvoir détruire un renseignement sous le coup d'une demande d'accès. (page 161 et suivante dans le texte.)

27) La Commission recommande l'abrogation des articles 74 et 75 au sujet de l'enregistrement des consultations de renseignements nominatifs et des dispenses d'enregistrement. Par contre, elle croit nécessaire de resserrer les dispositions de l'article 62, de telle sorte que la consultation de tels renseignements soit nécessaire dans l'exercice des fonctions de la personne qui l'effectue. (page 162 et suivantes dans le texte.)

28) La Commission recommande de modifier l'article 55 de telle sorte qu'un renseignement personnel ayant un caractère public en vertu d'une loi ne perde son caractère nominatif, donc confidentiel, qu'auprès de l'organisme l'ayant recueilli en vertu de cette loi. (page 173 et suivantes dans le texte.)

29) La Commission recommande de modifier l'article 57 afin de donner un caractère public aux nom et adresse d'affaires du détenteur d'un permis public ainsi qu'aux nom et adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré de façon discrétionnaire. (page 175 et suivante dans le texte.)

30) Les renseignements d'identité d'une personne, impliquée dans un incident ayant donné lieu à la rédaction d'un rapport d'événement par les forces policières, devraient être accessibles à l'autre partie. L'identité de témoins ou de plaignants continuerait à ne pas être accessible sans le consentement de ces personnes. (page 176 et suivantes dans le texte.)

31) Les articles 37 et 39 permettant de ne pas communiquer des recommandations et certaines analyses ne devraient pas pouvoir être invoqués à l'encontre d'une demande d'accès à son dossier personnel. La Commission recommande donc une modification en ce sens à l'article 87. (page 179 et suivantes dans le texte.)

32) La Commission est d'avis qu'un organisme doive tenter d'obtenir le consentement d'un tiers avant de refuser à la personne concernée des parties de son dossier révélant des renseignements sur ce tiers. On devrait aussi considérer, en l'absence de réponse dans un délai donné et quand le tiers a été rejoint, que ce consentement est acquis. (page 181 et suivante dans le texte.)

33) Les opinions d'un tiers, même quand leur divulgation permet d'identifier leur auteur, devraient être accessibles à la personne concernée. (page 182.)

Achevé d'imprimer
sur les presses de
Les Ateliers Marc Veilleux inc.
en octobre 1987

UNE VIE PRIVÉE MIEUX RESPECTÉE

UN CITOYEN MIEUX INFORMÉ

En 1982, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité *la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Cette loi conférait deux nouveaux droits aux citoyens québécois, un droit d'accès aux documents des organismes publics et le droit de consulter ses renseignements personnels et les faire corriger au besoin.

La Commission d'accès à l'information examine dans ce rapport l'application de ces deux droits. Elle trace le bilan de cette importante réforme à la lumière de l'expérience vécue, propose des modifications pour clarifier l'exercice des droits reconnus aux citoyens et renforcer les objectifs à l'origine de la loi.

Cinq ans plus tard, la vie privée des Québécois est-elle mieux protégée? Le citoyen est-il mieux informé? Oui, répond la Commission, en proposant des mesures pour parfaire la loi.

Gouvernement du Québec
Commission d'accès à l'information

9 782551 085422

Imprimé au Québec, Canada